



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA**

**МЕТОДИКА ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ НА
ЗЛОУПОТРЕБИ СЪС СРЕДСТВА ОТ
ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Ръководство за провеждане на разследване

2009 година

София

Настоящата публикация е резултат от работата на Асоциация "Прозрачност без граници" по проект "Ефективно разследване на злоупотреби със средства от фондовете на Европейския съюз", осъществяван с финансовата подкрепа на програма МАТРА КАП на Посолството на Кралство Нидерландия в София.

Тя има за цел да предостави систематизирана информация относно същността и механизмите за управление и контрол на средствата от Европейския съюз, разпоредбите на българското и европейското законодателство, както и методите за ефективно разследване на престъпленията, насочени срещу финансовите интереси на Европейската общност.



Асоциация "Прозрачност без граници"

**МЕТОДИКА ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИ СЪС
СРЕДСТВА ОТ ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
Ръководство за провеждане на разследване**

Авторски колектив: Ралица Илкова, Ваня Стефанова,
Иван Маджаров, Мариана Борисова, Розалина Тодорова

АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"

София 1000

ул. "Бистрица" №3, ет.4

тел. 02/9867713, 9867920

тел./факс 02/9867834

e-mail: mbox@transparency-bg.org

www.transparency-bg.org

СЪДЪРЖАНИЕ

Глава първа	5
Санкционни механизми за противодействие на злоупотребите със средства от фондовете на Европейския съюз, предвидени в българското законодателство	
Глава втора	33
Планиране на разследването на злоупотреби със средства от фондовете на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава	
Глава трета	51
Финансиращи програми на Европейския съюз за Република България	
Глава четвърта	73
Механизми за оказване на съдействие на органите на ОЛАФ от други органи и институции, имащи отношение към противодействието на правонарушенията, засягащи финансовите интереси на европейския съюз	
Приложение	111
Анализ на дейността на Прокуратурата на Република България в противодействието на злоупотребите със средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени на Българската държава през 2008 година	

Глава първа

САНКЦИОННИ МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИТЕ СЪС СРЕДСТВА ОТ ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ, ПРЕДВИДЕНИ В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Измамите, засягащи финансовите интереси на Общността, представляват сериозен риск за ефективното функциониране на Съюза и за постигане на неговите цели. Защитата на бюджета на Общността е споделена отговорност на европейските институции и държавите-членки. Това налага обща цел – цялостна стратегия против измамите, насочена към основни предизвикателства: обща законодателна политика за справяне с измамите, нова култура на оперативно сътрудничество, институционален подход за предотвратяване и борба с корупцията и засилване на наказателноправните мерки.

Разработването и прилагането на механизми за санкциониране на злоупотребите със средства от фондовете на Европейския съюз е изключително важен фактор за противодействие на този тип злоупотреби и за ефективна защита на финансовите интереси на Европейската общност.

Такива безспорно са необходими и ролята им за превенция на разглежданите общественоопасни посегателства е първостепенна, тъй като не винаги към усвояването на средства от еврофондовете се подхожда добросъвестно. Стрикното разписване на механизмите за усвояване на средствата от фондовете в закона и подзаконовите нормативни актове не е достатъчно, за да се избегнат злоупотреби или заобикаляне на закона. В редица случаи нарушенията на закона са придружени с нанасяне на сериозни имуществени вреди.

Ето защо, чрез предвиждането на широк набор от санкционни институти и процесуален ред за приложението им, се цели да се окаже общовъзпиращо, превантивно въздействие спрямо всички лица, участващи в процеса на разпределение и усвояване на евросредствата. Освен това, в случай че такива лица накърнят по престъпен начин обществените отношения, гарантиращи правилното разпределение и усвояване на тези средства, се предвиждат съществени и принудителни ограничения на правната сфера, имащи едновременно възмезден, спрямо извършеното деяние, и възпиращ от последващи отрицателни прояви, ефект.

Следва да се отбележи и това, че по отношение на най-тежката по вид форма на държавна санкция, каквато се явява наказанието, наднационалните правни норми не намират пряко приложение, а само след инкорпорирането им в българския наказателен закон. По тази причина и за заетите в българските правоохранителни и правораздавателни институции е важно не само познаването на правилата, разписани в европейското законодателство, но и вътрешните санкционни институти и практиката по приложението им.

Санкционните механизми за противодействие на злоупотребите със средства от фондовете на Европейския съюз могат да се подразделят на две подгрупи, въз основа на следващата се на дееца санкция и нейното законово съдържание:

а) наказателни механизми за противодействие на злоупотребите със средства от фондовете на Европейския съюз и

б) извъннаказателни механизми за противодействие на злоупотребите със средства от фондовете на Европейския съюз.

Безспорно, най-голяма роля за превенция и санкциониране на разискваното общественоопасно и укоримо от гледна точка интересите на българската държава поведение, имат методите и средствата на наказателното право и в частност – наказанието, като най-тежка форма на държавна принуда.

От една страна, наказанието е най-сериозната санкция за осъществена съставомерна форма на посегателство върху средства от фондовете на Европейския съюз. Чрез него се засягат в най-голяма степен правата и свободите на престъпния деец, а в редица случаи се ограничава и възможността му за известен период от време да участва в обществения живот и с това – да упражнява неблагоприятно въздействие върху останалите членове на обществото.

От друга страна, чрез предвидените санкции Наказателният кодекс има не само формално възпираща роля по отношение на лицата, податливи към такива общественоопасни посегателства. Той има и съществена роля за възпитанието на гражданите в нетърпимост към формите на противоправни деяния. А чрез ограниченията, съдържащи се в понятието съдимост, обществото бива защитено от твърде ранното ресоциализиране на лицата осъдени за престъпления, съставляващи форми на злоупотреби с евросредства.

Все повече нараства и ролята на някои други мерки за въздействие, предвидени в Наказателния кодекс и в някои други нормативни актове. Чрез тях се цели да бъде въздействано отрицателно върху имуществената сфера на лицето, осъществило форма на корумпирано поведение, чрез оказване на минимум принуда.

В указаната вече последователност отделните видове санкционни институти за противодействие на злоупотребите със средства от фондовете на Европейския съюз ще бъдат разгледани накратко по-долу в изложението.

§ 1. НАКАЗАТЕЛНОПРАВНИ МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИТЕ СЪС СРЕДСТВА ОТ ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

I. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

Пред изследователите на наказателноправните методи и средства за противодействие на злоупотребите със средства от фондовете на Европейския съюз, стоят два въпроса:

първо, кои от престъпленията, уредени по сега действащия наказателен закон осигуряват наказателноправна закрила на обществените отношения, в рамките на които се гарантира нормалното разпределение и разходване на евросредствата, и

второ, дали актуалната систематика на Особената част на Наказателния кодекс отговаря на изискванията за всеоткриваща и пълна закрила на разглежданите обществени отношения.

За да отговорим на първия от поставените два въпроса в значителна степен сме облекчени от съществуващите дефиниции на понятието "измама, засягаща финансовите интереси на Европейските общности", съответно в чл.

1 от Конвенцията относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности и в § 1, т. 6 от допълнителните разпоредби на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор.

По смисъла на тази разпоредба, **измама, засягаща финансовите интереси на Европейските общности**, е всяко умишлено действие или бездействие:

а) по отношение на разходи, свързано с използването или представянето на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води до злоупотреба или неправомерно теглене на средства от общия бюджет на Европейските общности или от бюджети, управлявани от или от името на Европейските общности, укриване на информация в нарушение на конкретно задължение със същия резултат; използването на такива средства за различни цели от тези, за които те първоначално са били отпуснати;

б) по отношение на приходи, свързано с използването или предоставянето на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води до неправомерно намаляване на средствата от общия бюджет на Европейските общности или бюджетите, управлявани от или от името на Европейските общности; укриване на информация в нарушение на конкретно задължение със същия ефект; злоупотреба на правомерно получена облага със същия ефект.

При тази широка дефиниция на понятието "измама, засягаща финансовите интереси на Европейските общности" се налага изводът, че престъпните посегателства, регламентирани понастоящем в Особената част на Наказателния кодекс, чрез които би могло да се достигне, пряко или опосредствено, до засягане финансовите интереси на Общността, са немалък брой.

Все пак, същите биха могли да се подразделят на няколко групи, в зависимост от различни класификационни критерии.

Така, **в зависимост от това дали чрез инкриминираното деяние се въздейства пряко върху наказателноправно защитените обществени отношения**, или пък **само се способства за последващо засягане обекта на закрила**, в който смисъл посегателството върху финансовите интереси на Общността е опосредствено, различаваме:

а) същински престъпления против средствата от фондовете на Европейския съюз, към които можем да отнесем квалифицираното длъжностно присвояване (по чл. 202, ал. 2, т. 3 НК), квалифицираната документна измама (по чл. 212, ал. 3 НК), предоставянето на неверни сведения с оглед получаване на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз (по чл. 248а, ал. 2 и 3 НК), противоправно отпускане на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз (по чл. 248а, ал. 4 НК) и нецелево използване на получени финансови средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз (по чл. 254б НК).

б) несъщински престъпления против средствата от фондовете на Европейския съюз, към които можем да отнесем някои документи престъпления (по чл. 308 – 319 НК), някои длъжностни престъпления (по чл. 282 – 285 НК), някои други престъпления против финансовата и данъчната система (по чл. 253 НК, по 255 – 256 НК) и други, чието осъществяване е в зависимост не толкова от предмета на престъплението (който при същинските престъпления е винаги средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава), а от избора от дееца метод за осъществяване на престъпния му замисъл.

В зависимост от това дали посегателствата се осъществяват от лица, заети в органите, натоварени с функцията по разпределяне и контрол върху разходването на средства от еврофондовете, или от бенефициенти или трети лица, посегателствата могат да се подразделят на:

а) престъпления против средства от фондовете на Европейския съюз, **засягащи обществените отношения отвътре**, към които можем да отнесем тези по чл. 202, ал. 2, т. 3 НК, по 248а, ал. 4 НК, по чл. 254б, ал. 2 НК, по чл. 282 – 285 НК, по чл. 310 НК, по чл. 311 НК и някои други и

б) престъпления против средства от фондовете на Европейския съюз, **засягащи обществените отношения отвън**, към които можем да отнесем тези по чл. 212, ал. 3 НК, 248а, ал. 2 и ал. 3 НК, по чл. 254б, ал. 1 НК, по чл. 308 – 309 НК и някои други.

В зависимост от това дали се засягат обществените отношения, в рамките на които се гарантира правилното разпределение на средствата от еврофондовете, или правилното разходване на такива средства, престъпните посегателства подразделяме на:

а) престъпления против правилното разпределяне на средства от фондовете на Европейския съюз, към които можем да отнесем тези по чл. 212, ал. 3 НК, по чл. 248а, ал. 3 НК, по чл. 282 – 285 НК и други и

б) престъпления против правилното разходване на средства от фондовете на Европейския съюз, към които можем да отнесем тези по чл. 202, ал. 3 НК, по чл. 254б НК и други.

Вторият важен въпрос, който вече беше поставен, касае **систематичното място на престъпните посегателства в Особената част на Наказателния кодекс**, доколкото към настоящия етап от обществено-политическото развитие на страната ни не е спорно, че уредбата на същите няма място в друг законов или подзаконов нормативен акт.

Възможни са два подхода на регламентация на престъпните посегателства с предмет – имущества от фондовете, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от тях на българската държава.

Според първия от тях, наказателноправните норми, очертаващи обективните и субективни признаци на всички възможни престъпни посегателства с посочения по-горе имуществен предмет, е възможно да бъдат обособени в самостоятелно подразделение в Особената част на НК, например непосредствено след онова, в което са намерили място престъпленията против собствеността на гражданите. Подобна законодателна техника в рамките на съществуващата система на престъпленията в Особената част на НК вече беше използвана от законодателя при уредбата на посегателствата по глава VI, раздел Ia и по глава IXa.

Възприемането на подобно обособяване на посегателствата против средства от еврофондовете безспорно би улеснило правоприлагащите органи при преценка на приложимата във всеки конкретен случай наказателноправна норма и отграничаването им от други, сходни престъпни състави, уредени на различно систематично място.

Подобно обособяване би позволило и на мониториращите българското законодателство и практиката по прилагането му наднационални органи и институции да направят по-ясна съпоставка между нормите на българския Наказателен кодекс и тези на актовете на Европейския съюз.

И най-после, възприемането на този подход би довело до създаване на възможност за инкриминиране на общественоопасни деяния, които до момента не са били престъпни и не се отнасят до съществуващи състави на

престъпления, без това да води непременно до нарушаване съществуващата систематика на Особената част на Наказателния кодекс.

Същевременно, обаче, не бива да се очаква, че подобно обособяване на коментираните престъпни състави би могло да обхване всички възможни посегателства спрямо разглеждания специфичен имуществен предмет. Противното означава да се преповторят най-малко половината престъпни състави на стопанските и документните престъпления, единствено с цел да се конкретизира техния предмет и да се прецизират санкциите им.

Според втория подход, възприет и понастоящем в българския Наказателен кодекс, посегателствата срещу имущества от фондовете, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от тях на българската държава, се криминализират на подходящо систематично място в Особената част на Наказателния кодекс, като се въздигат в качествено нови от гледна точка на характер и степен на обществена опасност престъпни състави (вж. например тези по чл. 248а и по чл. 254б НК) или се инкриминират като специални към съществуващи основни състави на даден вид престъпление (вж. например тези по чл. 202, ал. 3 и по чл. 212, ал. 3 НК).

Като положителни характеристики на този, съществуващ понастоящем подход, следва да се изтъкнат ефикасността му от гледна точка на законодателна техника и това, че правоприложителите остава да се ползват от достиженията на наказателноправната теория и установената съдебна практика по съществуващите основни състави на отделните видове престъпни посегателства, а като отрицателни – липсата на единна и стройна система на обсъжданата категория престъпни деяния, респ. – несъразмерността между санкциите, предвидени за осъществяване им и несъотносимостта им спрямо характера и степента на обществена опасност на отделните видове престъпни посегателства едно спрямо друго.

Вън от горното, внимателният преглед на Особената част на Наказателния кодекс, сочи, че и понастоящем същата осигурява всеобхватна наказателноправна закрила на обществените отношения, в рамките на които се гарантира законосъобразното разпределяне и разходване на средствата от фондовете, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от тях на българската държава, посредством инкриминирането на голям брой различни по вид престъпни посегателства на различно систематично място.

Доколкото разглеждането на всички тях е задача, далеч надхвърляща целите и обема на настоящото изложение, то по-долу ще бъде направен анализ на съставомерните признаци на същинските престъпни посегателства сред обсъжданите, като те ще бъдат отграничени и от други, сходни престъпни състави.

II. ОТДЕЛНИ ВИДОВЕ СЪЩИНСКИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПРОТИВ СРЕДСТВА ОТ ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1. Длъжностно присвояване на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава

Разглежданото престъпно посегателство представлява специален, квалифициран състав на длъжностното присвояване, което, като традиционно престъпно посегателство за българската наказателноправна система, е било

предмет на подробен и задълбочен анализ в наказателноправната теория¹ и практиката на върховната ни съдебна инстанция.

Освен това, доколкото се касае до квалифициран състав с препрещаша диспозиция, то същият разкрива всички обективни и субективни признаци на престъплението по основния състав (по чл. 201 НК) със специфика по отношение предмета на посегателство – средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава.

По тези съображения и по-долу отделните съставомерни признаци на престъплението ще бъдат разгледани накратко, тъй като са добре известни на заетите в областта на правораздаването, като акцентът в изложението ще бъде поставен върху спецификите на предмета на посегателство, обуславящи чувствително завишената степен на обществена опасност на деянието, респ. – предвиждането на по-високо по размер наказание в сравнение с това по основния състав на престъплението.

Съгласно разпоредбата на **чл. 202, ал. 2, т. 3 НК** (нова – ДВ, бр. 92 от 2002 г.) длъжностното присвояване с посочения специфичен предмет – средства от еврофондовете, се наказва с лишаване от свобода от три до петнадесет години и лишаване от права по чл. 37, ал. 1, т. 6 и 7 НК, като съдът може да постанови и конфискация на цялото или на част от имуществото на виновния.

Престъплението е уредено като тежко умишлено и е родово подсъдно като първа инстанция на районен съд (арг. от чл. 35, ал. 1 вр. с ал. 2 НК), освен ако не се касае до средства в особено големи размери, когато случаят е особено тежък (престъпление по чл. 203, ал. 1 вр. с чл. 202, ал. 2, т. 3 вр. с чл. 201 НК).

Обектът на престъплението по този законов текст е комплексен, като това са, от една страна, обществените отношения, в рамките на които се гарантира нормалното упражняване правото на собственост върху движими и недвижими вещи и имущество и тези, в рамките на които се гарантира законосъобразното осъществяване на правата и задълженията по служба на субекта на престъплението (непосредствен обект на този вид престъпление въобще), а от друга – обществените отношения, в рамките на които се гарантира правилното разпределяне и разходване на средствата от еврофондовете.

От обективна страна, квалифицираното длъжностно присвояване по цитираният законов текст разкрива следните особености:

Предмет на престъпно посегателство са две категории имущества: на първо място – това са средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз, и на второ – това са средства, предоставени от Европейския съюз на българската държава. В теорията основателно е отбелязано, че въпросът относно принадлежността на имуществото – предмет на престъпно посегателство, е фактически и следва да се разрешава във всеки конкретен случай.

Една особеност, която следва да бъде отбелязана тук е, че независимо от идентичния произход на двата възможни предмета на престъплението – и в двата случая се касае до имущество, принадлежащо или принадлежало на Европейския съюз, отнасянето на конкретно увреденото имущество към едната от двете категории е важно с оглед правилното определяне на

¹ Стойнов, Ал. Наказателно право. Особена част. Престъпления против собствеността. Сиела, С., 2003 г., с. 86 - 124.

пострадалото лице, респ. – на лицето, което разполага с процесуалните права да бъде конституирано като граждански ищец в образуваното наказателно производство.

Така например, когато се въздейства отрицателно върху субсидия, отпусната по предприсъединителната програма САПАРД, специфично за която е, че 75 % от стойността ѝ се финансира от Европейския съюз, а 25 % - от националния бюджетна Република България, ДФ "Земеделие" би могъл законосъобразно да претендира за обезщетение за претърпени имуществени вреди само до размера, отпуснат от страната ни, не и за целия размер на субсидията. Това, впрочем, касае и делата за престъпления по чл. 212, ал. 3 НК.

Във връзка с предмета на престъплението се поставя въпросът възможно ли е с едно деяние деецът да въздейства отрицателно върху двата, алтернативно предвидени в обсъждания престъпен състав, предмета на посегателство и ако отговорът на този въпрос е положителен, то как следва да се квалифицира то – като едно единно престъпление, или множество такива.

Считам че отговорът на този въпрос следва да се постави в зависимост от особеностите на програмата, по която се получава финансирането, но във всички случаи, дори деецът да въздейства отрицателно върху двете категории имущество, визирани в наказателноправната норма на чл. 202, ал. 2, т. 3 НК, с деянието си същият ще осъществи едно единно престъпление по този законов текст.

Изпълнителното деяние на престъплението е противозаконното юридическо или фактическо разпореждане със средствата от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, в интерес на самия деец или на друго (друго физическо лице, едноличен търговец или юридическо лице), освен на собственика на вещта или имуществото.

Както е добре известно, квалифицираното длъжностно присвояване е **резултатно престъпление**, като негов престъпен резултат е причиняването на имотна щета на собственика на имуществото.

Особено важен въпрос, който следва да бъде разгледан тук е до кой момент във времето съществува възможност да се въздейства отрицателно върху чуждото имущество по начина, инкриминиран в разпоредбата на чл. 202, ал. 2, т. 3 НК – до момента на преминаване на имуществото в патримониума на бенефициента или в един по-късен момент?

Съответно на закона се явява първото виждане, тъй като с преминаване на имуществото от патримониума на Европейския съюз или от този на съответната изпълнителна агенция в Република България в патримониума на бенефициента по програмата, преминава и собствеността върху това имущество и пострадал от евентуално отрицателно въздействия върху същото след този момент се явява бенефициетът, а не фондът.

Ето защо считам, че възможен **субект** на престъплението по този законов текст се явява длъжностно лице, на което средствата са връчени в това му качество или поверени му да ги пази или управлява, но само сред посочените единствено в чл. 93, т. 1, б. "а" НК – лице, на което е възложено да изпълнява със заплата или безплатно, временно или постоянно служба в държавно учреждение, с изключение на извършващите дейност само на материално изпълнение, заето в съответната организация, натоварена с функции по отпускане или разпределяне на средства от еврофондовете, не и

длъжностно лице, изпълняващо служба за бенефициент по програмата, по която се осъществява финансирането.

Последната категория длъжностни лица биха могли да участват в осъществяването на престъплението като помагачи или подбудители, но не и като извършители, респ. – съизвършители.

От субективна страна, длъжностното присвояване и по квалифицирания състав е типично умишлено престъпление, което може да бъде осъществено само с пряк умисъл, **интелектуалният момент** на който включва съзнанието на дееца за това, че предметът на престъплението са средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава (поради това – винаги чужди по отношение личността на дееца и никога – съсобствени), че същият му е връчен за пазене или управление или му е поверен в длъжностното му качество, че в резултат на разпореждането имуществото от еврофондовете ще премине в полза на него самия или на трето лице и, че това излиза извън предоставените му правомощия за разпореждане с имуществения предмет, **а волевиият** – целта на дееца противозаконно да се разпореди с предмета на престъплението.

Извън тези теоретични бележки относно обективните и субективни признаци от състава на квалифицираното длъжностно присвояване по чл. 202, ал. 2, т. 3 НК, от особено важно значение за правилното тълкуване и прилагане на разглеждания престъпен състав се явява съпоставката му с други сходни престъпни състави.

Така, на първо място, квалифицираното длъжностно присвояване следва ясно да се отграничи от престъплението по служба по чл. 282 и сл. НК, което също би могло да се осъществи само от длъжностно лице по чл. 93, т. 1, б. "а" НК, натоварено с правомощия по разпределение на средства от еврофондовете и в резултат на извършването му биха могли да настъпят немаловажни вредни последици за донора на тези средства.

В тази насока и с оглед константната съдебна практика (вж. ТРОСНК № 50/1980 г., Р 178-82-I и други) следва да се приеме, че винаги, когато деянието, осъществено в обективната действителност, би могло да се субсумира както под диспозицията на престъпния състав по чл. 202, ал. 2, т. 3 вр. с чл. 201 НК, така и под диспозицията на престъпния състав по чл. 282, ал. 2 вр. с ал. 1 НК (доколкото по ал. 1 не се предвижда настъпването на имотна вреда), деецът следва да носи отговорност само за квалифицирано длъжностно присвояване, тъй като двата престъпни състава се отнасят както специален към общ.

В случай че извършването на общо длъжностно престъпление се яви улесняващо по отношение квалифицираното длъжностно присвояване, деянието следва да се квалифицира като длъжностно присвояване по чл. 202, ал. 2, т. 3 вр. с ал. 2, т. 1 вр. с чл. 201 НК.

Интерес представлява и съпоставката между квалифицираното длъжностно присвояване и квалифицираното отпускане на средства от еврофондовете от длъжностно лице въз основа на неверни документи, инкриминирано по чл. 248а, ал. 5 вр. с ал. 4 НК.

Макар и в двата случая да се касае до противозаконно разпореждане със средства от еврофондовете, което би могло да бъде извършено само от длъжностно лице, натоварено с правомощия по разпределяне на тези средства, съставите са винаги в алтернативност помежду си, като преценката за съставомерността на деянието следва да се извършва въз основа на това в чия полза е извършено разпореждането – дали в полза на правоимащо лице (когато деянието би било съставомерно по чл. 248а, ал. 5 вр. с ал. 4 НК) или

в полза на неправоимащо лице (когато деянието би било съставомерно по чл. 202, ал. 2, т. 3 НК). Разбира се, при липсата на актуална съдебна практика по приложението на разглежданите престъпни състава, тези изводи са по-скоро теоретична абстракция, чиято верност и възможност за практическо приложение предстои да се проверява.

2. Документна измама с предмет имущество от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава

И това същинско престъпление с предмет имущество от еврофондовете, представлява специален, квалифициран състав на документната измама – посегателство, традиционно регламентирано в българския наказателен закон, и предмет на обширни и детайлни доктринерни разработки² и многократно произнасяне на върховната ни съдебна инстанция.

Особеността тук е, че престъпният състав по чл. 212, ал. 3 НК урежда квалифициращо обстоятелство – специфичен имуществен предмет, по отношение както на документната измама по чл. 212, ал. 1 НК, така и на тази по чл. 212, ал. 2 НК, като самостоятелен основен състав на престъпление.

Поради това и разглежданият специален състав може да разкрива особеностите на двата основни състава на документа измама, със специфика по отношение предмета на посегателство – средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, като за осъществяването му се предвижда наказание лишаване от свобода за срок от три до десет години и лишаване от права по чл. 37, ал. 1, т. 6 и 7 НК. Съдът може да постанови и конфискация на цялото или на част от имуществото на виновния.

Престъплението е уредено като тежко умишлено и е родово подсъдно като първа инстанция на районен съд (арг. от чл. 35, ал. 1 вр. с ал. 2 НК), освен ако не се касае до средства в особено големи размери, когато случаят е особено тежък (престъпление по чл. 212, ал. 5 вр. с ал. 3 вр. с ал. 1 или ал. 2 НК).

Обектът на престъплението по този законов текст отново е комплексен, като това са, от една страна, обществените отношения, в рамките на които се гарантира нормалното упражняване правото на собственост върху движими вещи и имущество и тези, в рамките на които се гарантира правилното разпределяне и разходване на средствата от еврофондовете.

От обективна страна, квалифицираното длъжностно присвояване по цитираният законов текст разкрива следните особености:

Предмет на престъпно посегателство са две категории имущества: на първо място – това са средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз, и на второ – това са средства, предоставени от Европейския съюз на българската държава. Както вече се посочи за престъплението по чл. 202, ал. 2, т. 3 НК, въпросът относно принадлежността на имуществото – предмет на престъпно посегателство, е фактически и следва да се решава във всеки конкретен случай.

И тук важи казаното по-горе, че установяването на принадлежността на имуществото към едната от двете категории е важно, с оглед преценката кое

² Стойнов, Ал. Наказателно право. Особена част. Престъпления против собствеността. Сиела, С., 2003 г., с. 137 - 157.

лице се явява пострадало от престъпното деяние, респ. – на кое лице са предоставени процесуални права в наказателното производство.

Актуален е и въпросът възможно ли е с едно деяние деецът да въздейства отрицателно върху двата, алтернативно предвидени в обсъждания престъпен състав, предмета на посегателство и ако отговорът на този въпрос е положителен, то как следва да се квалифицира то – като едно единно престъпление, или множество такива.

Отговорът на този въпрос без съмнение следва да е положителен. В тази насока е достатъчно да се посочи, например, че ако в резултат на използване на неистински или подправен документ или на документ с невярно съдържание субектът получи средства по предприсъединителната програма САПАРД, то той ще въздейства отрицателно както върху средства от фондове на Европейския съюз, така и върху средства от националния ни бюджет.

Изпълнителното деяние на престъплението по чл. 212, ал. 3 НК следва да се постави в зависимост от относимостта на посегателството по отношение на някой от възможните основни състави на документната измама: по ал. 1 изпълнителното деяние се състои от два акта – използване на документ от инкриминираните и получаване на чуждо имущество, а по ал. 2 – съставяне на неистински, преправен или документ с невярно съдържание и съзнателно даване на възможност на друго физическо или юридическо лице (вж. редакцията на чл. 212, ал. 2 НК след влизане в сила на ЗИДНК, обн., ДВ, бр. 27 от 2009 г.) да получи без правно основание чуждо движимо имущество – в случая средства от еврофондовете.

Както е добре известно, квалифицираната документна измама е **резултатно престъпление**, като негов престъпен резултат, и по двата основни състава, е получаването на наследващо се чуждо имущество.

Субект на престъплението по чл. 212, ал. 3 вр. с ал. 1 НК е всяко наказателно отговорно лице – длъжностно или не, но от структурата на юридическо лице, кандидатстващо за финансиране по предприсъединителните или по оперативните програми на Европейския съюз за Република България.

Субект на престъплението по чл. 212, ал. 3 вр. с ал. 2 НК е всяко наказателно отговорно лице, но не и подбудителят или помагачът на указаната по-горе категория субекти на престъплението по ал. 1, тъй като в противен случай отговорността на съставителя на документа ще се реализира по правилата на съчастието към престъпление по чл. 212, ал. 1 НК.

От субективна страна, документната измама и по квалифицирания състав е типично умишлено престъпление, което може да бъде осъществено само с пряк умисъл, като съдържанието на интелектуалния и волевия моменти е в зависимост от относимостта на квалифицирания признак към някой от възможните основни състави.

Казаното по-горе относно основните обективни и субективни признаци на документната измама не представлява изключение от вече установените теоретични постулати в тази насока, а по-скоро тяхно кратко повторение.

По-важно за настоящото изложение е да се направи разграничение между този и други, сходни престъпни състави, разкриващи идентичен имуществен предмет.

От най-голямо значение се явява съпоставката между квалифицираната документна измама по чл. 212, ал. 3 вр. с ал. 1 НК и квалифицираното представяне на неверни сведения с цел финансиране от еврофондовете по чл. 248а, ал. 5 НК (нова – ДВ, бр. 27 от 2009 г.), в случаите, когато

неверните сведения се представят под формата на документ с невярно съдържание.

Разграничението между разглежданите престъпни състави следва да се търси на плоскостта на функционалното предназначение на представения документ с невярно съдържание – в случай че този документ съставлява основанието за извършване на имуществово разпореждане със средства от еврофондовете, то деянието ще следва да се квалифицира като документна измама; в случай че документът, инкорпориращ неверните сведения, съставлява основание за издаване на друг или други документи, представляващи правното основание за разпореждане с посочения по-горе имуществен предмет, то деянието ще съставлява престъпление по чл. 248а, ал. 5 вр. с ал. 3, пр. 1 НК.

Интерес представлява и съпоставката между квалифицираната документна измама по чл. 212, ал. 3 вр. с ал. 1 НК и квалифицираното длъжностно присвояване по чл. 202, ал. 2, т. 3 НК.

Правилната преценка относно съставомерността на деянието по някой от тези престъпни състави в случая, е в зависимост от това дали субектът на престъплението е длъжностно лице от състава на изпълнителната агенция или фонда, когато е мислима единствено съставомерността на деянието по чл. 202, ал. 2, т. 3 НК, или е длъжностно лице в структурата на кандидатстващото за финансиране лице, когато деянието следва да се квалифицира като документна измама или друго престъпление, сред разглежданите в настоящия раздел.

3. Представяне на неверни сведения или затаяване на сведения с цел получаване на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава

Разглежданото престъпно посегателство е първото сред същинските престъпления против средствата от еврофондовете, криминализирано по основния си състав с оглед осигуряване наказателноправна закрила на интересите на Общността, и то – на различно систематично място в сравнение с посегателствата против собствеността (каквито са тези по чл. 202, ал. 2, т. 3 и по чл. 212, ал. 3 НК).

Първоначално, това престъпно деяние получи систематичното си място в Глава VII от Особената част на Наказателния кодекс "Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната системи", в разпоредбите на чл. 254, ал. 2 и 3 (нови - ДВ, бр. 24 от 2005 г.). Понастоящем същото е уредено в Глава VI от Особената част на Наказателния кодекс "Престъпления против стопанството", Раздел IV "Престъпления против паричната и кредитната системи", в разпоредбите на чл. 248, ал. 2 и ал. 3 (нови - ДВ, бр. 75 от 2006 г.) и ал. 5 (нова - ДВ, бр. 27 от 2009 г.).

Престъплението и по основния (по чл. 248а, ал. 2 НК) и по квалифицираните (по ал. 3 и ал. 5) състави, не е тежко, по смисъла на чл. 93, т. 7 НК, но съгласно правилата на родовата подсъдност по чл. 35, ал. 1 и ал. 2 НПК, е подсъдно на Окръжен съд като първа инстанция.

Анализът на обективните и субективни признаци на основния състав на престъплението не представлява трудност, поради което и същите ще бъдат разгледани по-долу накратко.

Обектът на закрила от разглежданата наказателноправна норма е комплексен, като включва, от една страна, обществените отношения, в рамките на които се гарантира правилното протичане на процеса по

информирани на органите, натоварени да извършват разпореждане със средства от еврофондовете, относно фактите и обстоятелствата от значение за тази преценка, а от друга – обществените отношения, осигуряващи правилното разпределяне и разходване на средства от еврофондовете, макар последните да не се явяват предмет на посегателство в конкретния случай.

Като такъв **предмет** следва да се посочат сведенията, като съвкупност от данни, било то представени в писмена или устна форма, в нарочна или свободна форма, във вид на декларация, писмо, молба, справка и други подобни, дължими да бъдат представени от лицето, кандидатстващо за финансиране със средства от еврофондовете.

Изпълнителното деяние на разглежданото престъпно посегателство е предвидено в две възможни форми, всяка от които – достатъчна за обективната съставомерност на деянието, но не по необходимост алтернативни помежду си – представяне на неверни сведения и затаяване на сведения.

Първата от възможните форми на изпълнително деяние ще е осъществена тогава, когато деецът доведе до знанието на съответно трето лице (най-често длъжностно лице от състава на фонда или изпълнителната агенция – разпоредител със средства на Европейския съюз или предоставени от него на българската държава), информация, данни, чието съдържание не отговаря на обективната истина (например относно датата на производство на машини, стойността на вложените материали, свои лични качества и други подобни), като тези данни следва винаги да са относими към конкретни факти и обстоятелства от обективната действителност, а не да касаят бъдещи ангажменти на бенефициента. За осъществяване на тази форма на изпълнително деяние не е необходимо за субекта да съществува задължение за представяне на такива сведения.

Престъплението ще бъде довършено в момента, в който адресатът на сведението получи възможност да се запознае със съдържанието му (например същото му е съобщено устно или е депозирано в деловодството на съответната институция).

Втората възможна форма на изпълнително деяние – затаяване на сведения, може да се осъществи само чрез бездействие, изразяващо се в несъобщаване, по необходимост – при установено задължение за съобщаване, на установени от нормативен или ненормативен акт факти и обстоятелства, отново по отношение на действителни такива, а не желани или предстоящи.

Престъплението ще е довършено в момента, в който за дееца възникне задължение да представи такива, което той не изпълни, при втората форма на изпълнително деяние.

Когато деецът съобщи неверни, вместо верни, сведения относно факти и обстоятелства от обективната действителност, той осъществява само първата от възможните форми на изпълнително деяние, не и двете такива. Последната хипотеза е възможна само ако се касае до различни обстоятелства, като в този случай деецът ще отговаря за едно единно престъпление, а не за съвкупност от такива.

Субект на престъплението по този законов текст е лице, което в лично качество или в качеството си на представляващ лице, кандидатстващо за финансиране със средства от еврофондовете – изпълнител или подизпълнител, самò или чрез друго, представи неверните сведения или, за което е възникнало задължението да предостави сведения.

От субективна страна, престъплението е предвидено като умишлено, като същото може да бъде извършено само с пряк умисъл и при наличие на специалната съставомерна цел – да бъдат получени средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава.

Престъплението е **квалифицирано** с оглед субекта – в случай че деянието е извършено от лице, което управлява и представлява юридическо лице или от търговец, наказанието е лишаване от свобода до три години и глоба от две хиляди лева, и с оглед резултата – в случай че деецът е получил средствата, наказанието е лишаване от свобода до пет години.

И тук, при анализа на разглеждания престъпен състав е от особено значение съпоставката му с други сходни престъпни състави и в частност – с престъплението по чл. 212, ал. 3 вр. с ал. 1 НК.

Доколкото същата вече беше направено, тук е мястото само да се посочи, че в случай че представеният от субекта документ съставлява правното основание за извършване на имуществено разпореждане със средства от еврофондовете, то деянието ще следва да се квалифицира като документна измама; а в случай че документът, инкорпориращ неверните сведения, съставлява основание за издаване на друг или други документи, представляващи правното основание за разпореждане с посочения по-горе имуществен предмет, то деянието ще съставлява престъпление по чл. 248а, ал. 5 вр. с ал. 3, пр. 1 НК.

4. Нецелево използването на получени финансови средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава

В разпоредбата на **чл. 254б, ал. 1 НК** е предвидено наказание лишаване от свобода до пет години за всеки, който използва не по предназначение получени финансови средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава.

Престъплението е квалифицирано - по ал. 2, и по-тежко наказуемо – с лишаване от свобода до шест години, като е предвидена възможност за налагане на наказание лишаване от права по чл. 37, ал. 1, т. 6 и 7 НК, ако е извършено от длъжностно лице с разпоредителна компетентност.

Това същинско престъпление против средства от еврофондовете, уредено понастоящем в Особената част на НК, е родово компетентно на Окръжните съдилища като първа инстанция (чл. 35, ал. 2 НПК).

Непосредствен обект на престъпното посегателство по този законов текст се явяват обществените отношения, в рамките на които се гарантира законосъобразното и правилно разходване на средства, получени при финансиране от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от него на българската държава.

От обективна страна, престъплението по цитираният законов текст разкрива следните особености:

Предмет на престъпно посегателство са две категории имущества: на първо място – това са средства, получени от фондове, принадлежащи на Европейския съюз, и на второ – това са средства, получени чрез изпълнителни агенции в Република България – разпоредители със средства на Европейския съюз на българската държава. Вече се посочи, че въпросът относно принадлежността на имуществото – предмет на престъпно

посегателство, е фактически и следва да се разрешава във всеки конкретен случай.

Независимо от това дали имуществото е получено от фондове, принадлежащи на Европейския съюз, или чрез изпълнителни агенции в Република България, пострадалото лице без изключение е бенефициентът по съответната предприсъединителна или оперативна програма.

Действително, терминологията в закона в този смисъл до известна степен е неprecизна. Така, предметът на престъплението е очертан като "получени финансови средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава".

Тази формулировка позволява както по-широко, така и по-тясно тълкуване, като в първия случай към тези средства следва да се причислят не само средствата, получени от бенефициентите, но и тези, получени от изпълнителните агенции в Република България – разпоредители с имущество на Европейския съюз (например Агенция САПАРД).

Да се приеме това по-широко тълкуване на предмета на престъплението, обаче, би означавало практически да не може да се прокара ясно разграничение между престъпленията по чл. 201, например, и по чл. 254б НК, а в теоретичен план – да се направи извод, че обществените отношения, в рамките на които се осигурява правилното разходване на средства от бенефициенти по програмите за финансиране от Европейския съюз, не са предмет на наказателноправна закрила, което едва ли кореспондира с идеята на законодателя, вложена в разглежданата наказателноправна норма.

Затова смятаме, че предметът тук е имущество, предоставено пряко – от фондове на Европейския съюз, или опосредствено – чрез съответните български учреждения, на бенефициенти по програмите, финансирани или съфинансирани от Европейския съюз.

Изпълнителното деяние на престъплението по този законов текст, очертано в закона като използване на тези средства не по предназначение, всъщност ще се осъществи когато е налице несъответствие – пълно или частично, между предназначението, за което са отпуснати средствата (например това, залегнало в договора за получаване на субсидия) и това, за което същите са били разходвани. Всяко такова несъответствие ще бъде съставомерно по цитирания престъпен текст, ако е допуснато умишлено.

Престъплението е уредено като **формално**, или още на просто извършване, като за довършеността му не се изисква настъпването на вредоносен резултат за лицето – бенефициент.

Престъплението ще бъде осъществено и когато в резултат на осъщественото имуществено разпореждане извън указаното/договореното предназначение, е настъпило положително изменение в имуществената сфера на бенефициента или е настъпило благоприятно изменение в имуществената или неимуществената сфера на трето лице.

Субект по основния състав на престъплението този законов текст е всяко наказателно отговорно лице, включително и длъжностно лице с изпълнителни правомощия, а по квалифицирания – само длъжностно лице с разпоредителни правомощия по отношение имуществената сфера на бенефициента.

В случаите, в които длъжностно лице с разпоредителни правомощия нарежда извършването на инкриминираното имущественото разпореждане, а друго лице осъществява разпореждането, между същите не възниква нито съучастие, нито необходимо съучастие, а те следва да отговарят за извършителство към престъпленията по чл. 254б, ал. 1, съответно – по ал. 2 НК.

От субективна страна, престъплението е уредено като умишлено и по основния и по квалифицирания състав, като същото може да се осъществи само при форма на вината пряк умисъл.

Прави впечатление, че конструкцията на престъпния състав по чл. 254б, ал. 1 НК е сходна с тази по чл. 254а, ал. 1 НК. В тази връзка следва да се отбележи, че отговорността на дееца ще се реализира по един от двата престъпни състава в зависимост от произхода на разходваните средства, а не по разчета им към държавния бюджет.

Възможно е също така, бенефициент на средства от еврофондовете да бъде държавно учреждение и в този смисъл едно и също наказателноотговорно лице да е възможен субект на престъпленията по чл. 254б, ал. 1 НК и по чл. 282, ал. 1 НК, а актът на имуществено разпореждане с предмета на престъплението да се яви в нарушение на служебните му задължения. В тези случаи деецът ще следва да отговаря наказателно само за престъпление против финансовата система, тъй като нормата на чл. 282 НК е генерална и ще намери приложение единствено при липса на специален състав.

В заключение следва да се отбележи, че понастоящем в Особената част на Наказателния кодекс е предвидена всеобхватна наказателноправна закрила на обществените отношения, в рамките на които се гарантира законосъобразното разпределяне и разходване на средствата от фондовете, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от тях на българската държава, посредством инкриминирането на голям брой различни по вид престъпни посегателства на различно систематично място.

И до момента, обаче, тълкуването на отделните престъпни състави, инкриминиращи проявни форми на злоупотреби със средства от еврофондовете, особено – на същинските такива, все още е предмет основно на научни анализи и разработки, които не са преминали проверката и оценката от върховната ни съдебна инстанция.

Едва след натрупване на съдебна практика по приложението на обсъжданите наказателноправни норми ще може да се очертае единно виждане относно обективните и субективни признаци на престъпленията, както и да се изтъкнат слабостите в уредбата им.

II. ИЗВЪННАКАЗАТЕЛНОПРАВНИ МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИТЕ СЪС СРЕДСТВА ОТ ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Както вече се посочи, не по-малко значение за противодействието на злоупотребите със средства от фондовете на Европейския съюз, от това на наказателноправните методи и средства, имат и някои други мерки, които осигуряват допълнително отрицателно въздействие върху правата на извършителите на съставомерни деяния и свързаните с тях лица.

След последните изменения в българското законодателство, насочени към по-ефективно противодействие на злоупотребите със средства от фондовете на Европейския съюз, такива допълнителни мерки за въздействие са следните:

а) отнемане в полза на държавата на предмета на престъплението по реда на чл. 53, ал. 1, б. "б" и ал. 2, б. "а" НК;

б) отнемане в полза на държавата на придобитото чрез престъпление или присъждане на неговата равностойност по реда на чл. 53, ал. 2, б. "б" НК;

в) отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност по реда на Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ЗОПДИППД);

г) отнемане в полза на държавата на облага или нейната равностойност от юридическо лице, което се е обогатило или би се обогатило от някои форми на престъпна дейност по реда на чл. 83а, ал. 4 ЗАНН (нов);

д) налагане на имуществена санкция на юридическо лице, което се е обогатило или би се обогатило от някои форми на престъпна дейност по реда на чл. 83а, ал. 1 ЗАНН (нов);

Преди отделните видове санкции да бъдат подробно разгледани, е необходимо да се очертаят някои техни **общии особености**.

Без изключение, това са мерки на принуда – правата и свободите на адресатите им се засягат против и независимо от волята им.

Това са мерки на държавна принуда, тъй като се налагат и изпълняват правомерно само и единствено от държавата чрез нейните специализирани органи. Други обществени формирания или частни лица не могат да налагат или да изпълняват тези санкции, а само да вземат участие в установяване наличието или липсата на предпоставки за налагането им.

Всички от изброените мерки се налагат само от съд, по негова инициатива – за мерките по чл. 53 НК, или от специализиран държавен орган.

Основание за налагане на тези мерки е осъществено общественоопасно поведение, обективно съставомерно по някой от уредените в Особената част на НК престъпни състави. За налагането им обаче, не е необходимо спрямо лицето вече да е упражнено въздействие посредством методите и средствата на наказателното право – възможно е наказателно производство да не може да се образува, или да са налице предпоставките за прекратяване на образуваното наказателно производство (например поради смърт, давност или амнистия), или адресат на мерките да е наказателнонеотговорно лице (например юридическо лице).

Същността на тези мерки се състои в отрицателно засягане правата и интересите на физически и юридически лица и то такива права, които адресатите им притежават към момента на налагането на мерките.

Те имат имуществен характер и с тях се засяга имуществената сфера на лицето, спрямо което са наложени, но не се съобразяват с конкретно проявената чрез деянието степен на обществена опасност на дееца.

Налагането на гореизброените допълнителни мерки за въздействие е законоустановена и целенасочена дейност. Тя се регламентира в разпоредбите на закон или друг нормативен акт от по-висок ранг и се осъществява с цел да бъдат постигнати общественоползните цели, които вече бяха посочени.

§ 1. ОТНЕМАНЕ В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА НА ОПРЕДЕЛЕНИ ИМУЩЕСТВА

Отнемането в полза на държавата е санкционен институт с първенстващо значение за осъществяване санкционната политика на държавата посредством извъннаказателни механизми.

Поради това и *значението* му се открива в няколко насоки:

- да се предотвратят или ограничат възможностите за извличане на облаги от общественоопасна дейност;
- да се предотвратят възможностите за разпореждане с имущество, придобито от общественоопасна дейност;
- да се ограничи възможността за извършване на общественоопасни деяния занаяпред; и
- да се осигури допълнителен източник на доходи за държавния бюджет за сметка на дееца и някои категории свързани с него лица.

1. Същност на отнемането в полза на държавата

Заслуга на наказателноправната теория е да *дефинира* отнемането на вещи в полза на държавата като тяхно безвъзмездно и принудително отчуждаване в полза на държавата, при което собствеността върху същите преминава върху държавата с факта на влизане на присъдата в сила³.

По тези свои същностни характеристики, отнемането на вещи в полза на държавата наподобява на друг вид държавна санкция, каквато е конфискацията, по смисъла на чл. 37, ал. 1, т. 3 от Наказателния кодекс, предвидена за редица престъпления против средствата от еврофондовете, легално дефинирана в чл. 44, ал. 1 НК като принудително и безвъзмездно отчуждаване в полза на държавата на принадлежащото на виновния имущество или на части от такива имущества. Поради това често тези две понятия се смесват или се използват като синоними, макар да се касае до качествено различни по своята правна природа санкционни институти.

Не е възможно, следователно, да се очертаят особеностите на отнемането в полза на държавата, без този институт да бъде *съпоставен с конфискацията*.

Двата института разкриват редица *общи белези* помежду си.

И двата института са уредени в *нормативен акт* с ранг на закон, като уредбата на конфискацията е кодифицирана в Общата част на Наказателния кодекс. Легална дефиниция обаче, съществува само по отношение на конфискацията, съответно в чл. 44 НК.

И в двата случая се касае да принудително и отрицателно въздействие от *компетентен държавен орган* върху имуществото на определено лице, *въз основа на закона*, което се явява *санкция* за осъществено общественоопасно поведение и което се предприема, за да се постигнат определени цели.

И в двата случая се *въздейства отрицателно върху имуществото* на дееца, което може да включва както движими или недвижими вещи, така и парични средства. Такъв е подходът например в Австралия, Великобритания, Германия, Гърция, Ирландия, Исландия, Италия, Нова Зеландия, Норвегия, Португалия, САЩ, Турция, Швейцария и Швеция, за разлика от Испания и Холандия, където на конфискация подлежат само парични суми.

По своите гражданскоправни последици и конфискацията, и отнемането в полза на държавата, представляват *способ за безвъзмездно преминаване на определено имущество* от патримониума на санкционираното лице в този на държавата.

Далеч повече, обаче, са *отликите* между двата института:

Основополагащата, принципна отлика между тях се свежда до това, че конфискацията е *наказание* по смисъла на Наказателния кодекс, докато отнемането в полза на държавата не е. По отношение на същото не се

³ Стойнов, Ал. Наказателно право. Обща част. Сиела, С., 1999 г., с. 383.

прилагат правилата, важащи за конфискацията. Оттук следват и други важни отличия между двата института.

Конфискацията, като наказание, се налага само за осъществен състав на престъпление, сред уредените в Особената част на Наказателния кодекс или за наказуем стадий на умишлена престъпна дейност. Отнемане в полза на държавата може да се постанови дори когато извършеното не съставлява престъпление (например деянието е малозначително, или ненаказуемо, или е осъществено от наказателно неотговорно лице, или са налице предпоставки наказателно производство да не бъде образувано, а образуваното – да бъде прекратено – давност, амнистия, смърт на дееца и други).

За разлика от конфискацията, отнемането в полза на държавата няма възмезден, а само превантивен *характер* в случаите, когато се отнема средството на общественноопасно посегателство или предмета на престъплението, притежаването на който е забранено или се цели предотвратяване извличането на каквато и да било материална облага от извършеното престъпление (при отнемане на предмета или придобитото от осъщественото общественноопасно деяние например).

Отнемането в полза на държавата е мярка, която не се съобразява с тежестта на извършеното общественноопасно посегателство и преди да бъде наложена не се индивидуализира, докато при налагане на наказанието конфискация това е задължително. Това често пъти води до засягане на правата на дееца или на свързаните с него лица в по-голяма степен, отколкото при налагането на имущественото наказание.

Конфискацията, като наказание, се налага само на престъпния деец, докато отнемането в полза на държавата може и най-често засяга по-широк кръг *правни субекти*. Освен по отношение на лицето, извършило престъплението или административно нарушение, тази санкция е приложима и по отношение на наследници на престъпния деец, съпруг и роднини на същия, физически и юридически лица, в патримониума на които е преминало или би могло да премине имущество, придобито от престъпна дейност.

По реда, указан в Наказателния кодекс, може да се конфискува имущество, принадлежащо виновния, докато на отнемане в полза на държавата принадлежат вещи или имущество, собствеността върху които може да е преминала в други лица.

При това, на конфискация подлежи имущество, което не е свързано с осъщественото общественноопасно посегателство, докато отнемане в полза на държавата се постановява само по отношение на вещи, предназначени, послужили или придобити в резултат на такова посегателство.

Конфискацията, като наказание, се постановява само от съд, докато отнемането в полза на държавата би могло да се *постанови* както от съд, в производството по чл. 301, ал. 1, т. 9 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), или по чл. 30, ал. 2 от Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ЗОПДИППД), или по чл. 83е от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), така и от несъдебен орган – от прокурора, по реда на чл. 243, ал. 2 НПК и от административнонаказващия орган по реда на чл. 57, ал. 1, т. 8 ЗАНН.

В тази връзка, конфискацията се постановява само с влязъл в сила съдебен акт, с който съдът се произнася по виновността и отговорността на предаденото на съд лице – присъда или решение, докато отнемане в полза на държавата може да се постанови още с определение на съда, с постановление на държавното обвинение и с наказателно постановление, тъй

като налагането на тази мярка не е обвързано с реализацията на наказателната отговорност на определено лице.

Тежестта на доказване на предпоставките за налагане на наказанието конфискация, а именно авторството, виновността и отговорността на определено лице за осъществен престъпен състав и наличното му имущество, е върху лицето, което упражнява обвинителната функция в производството, докато за приложението на отнемането в полза на държавата това не винаги е така. В частност – тежестта на доказване произхода на имуществото в производството по ЗОПДИППД пада върху контролираното лице (каквото е и положението във Великобритания, Италия и Франция).

Най-после, различни са и *целите*, които се преследват от двата института: конфискацията се налага, за да се постигнат целите на специалната и генералната превенция, а отнемането в полза на държавата се налага с цел да се предотвратят или ограничат възможностите за извличане на облаги от престъпна дейност, да се предотвратят възможностите за разпореждане с имущество, придобито от престъпна дейност, да се ограничи възможността за извършване на общественоопасни деяния в бъдеще и да се осигури допълнителен източник на доходи за бюджета за сметка на престъпния деец и някои свързани с него лица.

При конфискацията *държавата отговаря* до размера на стойността на конфискуваното имущество за възстановяване на вредите, причинени с престъплението и след това – и за задълженията на осъдения, възникнали до възбуждане на наказателното преследване, когато останалото му налично имущество не е достатъчно да удовлетвори кредиторите му, докато такава отговорност не възниква по отношение на отнетото имущество.

Всичко изложено дотук считам за достатъчно, за да обоснове извода, че по българското право конфискацията и отнемането в полза на държавата са два качествено различни института и тяхното смесване е изначално недопустимо.

Интерес представлява и съпоставката между тези два вида санкции, с някои други сродни санкционни правни институти.

На първо място, следва да се прокара ясно разграничение между конфискацията, отнемането в полза на държавата и *имуществената санкция*. По своята същност и конфискацията, и отнемането в полза на държавата са вид санкции с имуществен характер, поради което може да се приеме, че се отнасят към имуществената санкция, в широк смисъл на думата, както вид към род.

Когато се визира имуществената санкция в тесен смисъл обаче, следва да се има предвид само административното наказание, което се налага по реда на чл. 83 ЗАНН на еднолични търговци и юридически лица за допуснати при осъществяване на дейността им административни нарушения. Следователно, отликите между конфискацията по смисъла на НК и имуществената санкция по смисъла на ЗАНН, се заключават в юридическия факт, обуславящ приложението им, в кръга лица, по отношение на които тези санкции намират приложение, в характера и целите на санкциите, в правоприлагащия орган и акта, въз основа на който се налага съответния вид санкция. А отликите между отнемането в полза на държавата и имуществената санкция по смисъла на чл. 83 ЗАНН се изразяват в това, че първия институт не е наказание, докато вторият е вид административно наказание за осъществено административно нарушение, с всички произтичащи от това допълнителни отграничения, които вече бяха изяснени по-горе.

На второ място, следва да се изясни съотношението между отнемането в полза на държавата на вещи, предназначени или послужили за извършване на общественноопасно деяние или на придобитото от престъплението и *изземването* на такива вещи. С първото понятие, както вече нееднократно се посочи, се обозначава вид санкция, следваща се за осъществено общественноопасно поведение, докато с второто се обозначава дейност, уредена в процесуалния закон, по събиране на доказателства, необходими за изясняване на обективната истина в хода на всяко производство. Действително, в големия брой случай на отнемане в полза на държавата подлежат вещи, които са приобщени вече като доказателства по делото, но това не винаги е необходимо, както е например по реда на ЗОПДИППД, или в случаите на присъждане на равностойността на липсваща или отчуждена вещ – предмет или средство на посегателството.

По-долу ще бъдат разгледани систематично отделните видове отнемане на вещи в полза на държавата в зависимост от вида на подлежащото в полза на отнемане имущество и отношението му към юридическия факт, обуславящ приложението на института.

2. Отнемане в полза на държавата на средството за извършване на общественноопасното деяние

В максимална степен целите на института на отнемането в полза на държавата се постигат с отнемането в полза на държавата на вещите, предназначени или послужили за извършване на съответното общественноопасно посегателство.

Действащото законодателство предвижда няколко самостоятелни хипотези на отнемане в полза на държавата на средството на общественноопасното посегателство, а именно по чл. 53, ал. 1, б. "а" НК, по чл. 53, ал. 2, б. "а", пр. 2 НК и по чл. 20, ал. 1 ЗАНН. По-долу ще бъдат подробно разгледани предпоставките за приложение на тези разпоредби и съотношението помежду им.

В разпоредбата на *чл. 53, ал. 1, б. "а" НК* е предвидено независимо от наказателната отговорност, да се отнемат в полза на държавата вещите, които принадлежат на виновния и са били предназначени или са послужили за извършване на умишлено престъпление.

Предпоставките за приложение на тази законова разпоредба са най-общо три:

На първо място, необходимо е вещта да принадлежи на виновния.

"Изразът "принадлежи на виновния", употребен в чл. 53, ал. 1, б. "а" НК, означава, че вещта, която служи като средство за осъществяване на престъплението, е изключителна собственост на извършителя на престъплението." (Р 569-78-I).

За приложението на този институт е от особена важност да бъде установено по несъмнен и категоричен начин, че *правото на собственост* върху вещта, по отношение на която са налице останалите, предвидени в закона предпоставки да бъде отнета в полза на държавата, принадлежи на дееца или същият е съсобственик на вещта, тъй като противното всякога ще доведе до необосновано засягане правата и интересите на трети физически или юридически лица.

Поради това по този ред е недопустимо да се отнемат в полза на държавата вещи, предназначени или послужили за извършване на съответното общественноопасно деяние, върху които деецът не би могъл да

упражнява право на собственост (напр. явяват се публична държавна или общинска собственост), или които са изключителна собственост на трето лице (дори и такова, контролирано или управлявано от същия, като например дружество, чиито едноличен собственик на капитала се явява дееца – Р 13-89-II) или в производството, въпреки положените процесуални усилия, не е било установено по несъмнен и категоричен начин, лицето, което се явява собственик на вещта (Р 263-70-II).

За приложението на този институт е важно да бъде очертан и *кръга лица, на които вещта следва да принадлежи*, за да подлежи на отнемане в полза на държавата. Без съмнение, това са извършителят, съизвършителят (напр. – участникът в организирана престъпна група – Р 28-97-II), подбудителят и помагачът (Р 65-83-ВК) към съответното деяние, за извършване на което е предназначена или послужила вещта.

Не подлежат на отнемане по този ред, вещите, принадлежащи на:

- независимия извършител, ако не е привлечен да отговаря наказателно за същото деяние в същото производство;
- на съпричинителя, освен ако не е съучастник’
- на извършителя при условията на посредствено извършителство; и
- на пострадалия.

В тази връзка следва да се посочи още, че макар в закона да е посочено, че вещта се отнема от виновния, това понятие следва да се тълкува разширително, в смисъл на съпричастния към осъщественото общественоопасно и съставомерно деяние, за да се обхванат и случаите, в които извършител се явява наказателнонеотговорно лице (невменяем, малолетен, лице, което не е могло да разбира свойството или значението на извършеното или да ръководи постъпките си).

Няма пречка, обаче, по този ред да се отнеме в полза на държавата вещь, която се явява съсобствена на дееца, независимо дали се касае до обикновена съсобственост или семейна имуществена общност. В тези случаи в полза на държавата се отнема онази идеална част от вещта, която принадлежи на дееца, в резултат на което останалата идеална част от същата става изключителна собственост на другия съсобственик (Р 416-77-I, Р 569-78-I, Р 375-95-I, Р 213-96-III, Р 614-98-II).

В случай че вещта е съсобствена между повече от едно лица, съучастници в извършването на деянието, вещта следва да се отнеме в цялост, независимо от това кои от съучастниците са привлечени към наказателна отговорност и дали по отношение на някои от тях възможността за наказателно преследване не е погасена.

На отнемане по този ред подлежат вещите, които са принадлежали на дееца както към момента на извършване на инкриминираното деяние, така и към момента на постановяване на окончателния правораздавателен акт, тъй като в противен случай отново би се стигнало до неоправдано засягане правата и законните интереси на трети лица.

Втората предпоставка за приложение на института по чл. 53, ал. 1, б. “а” НК е *вещта да е била предназначена или да е послужила* за извършване на умишлено престъпление.

Тук е от особена важност да се разграничат случаите, в които вещта е била предназначена за извършване на умишлено престъпление от случаите, в които тя е послужила за тази цел.

Анализът на теоретичните постановки и примерите, наложени в практиката, позволява да се предложи номенклатура на вещите, които се

явяват предназначени и тези, които са послужили за извършване на умишлено престъпление.

Безспорно, далеч по-лесно е да се посочи кои категории вещи се явяват *послужили за извършване на престъплението*, по смисъла на чл. 53, ал. 1, б. "а" НК. Те могат да се подразделят на няколко подгрупи, в зависимост от различни класификационни критерии.

Така, според значението им за съставомерността на деянието, вещите, послужили за извършване на престъплението, биват:

- вещи, обуславящи съставомерността на деянието по основния състав;
- вещи, обуславящи приложението на специален състав
- вещи, послужили за извършване на престъплението, които не са въздигнати в съставомерен признак от обективна страна.

В зависимост от значението на вещите за отрицателното засягане на обекта на посегателство, същите могат да се подразделят на:

- вещи, чрез които се осъществява един или повече елементи от изпълнителното деяние на съответното престъпление;
- вещи, осигуряващи достъпа на дееца до предмета на посегателство.

Всички гореизброени вещи подлежат на отнемане в полза на държавата по реда на чл. 53, ал. 1, б. "а", пр. 2 НК, като послужили за извършване на общественоопасното деяние.

Важно е да се отбележи, че като вещи, послужили за извършване на престъплението, по смисъла на цитирания законов текст, следва да се считат не само тези, чрез които е осъществено довършеното престъпление, но и такива, чрез които е извършен *опит или наказуемо приготвяне*. "Както приготвянето, така и опитът са определени стадии само на умишлено престъпление и при тяхната наказуемост се прилагат всички правила на Общата част на Наказателния кодекс, включително и разпоредбата на чл. 53, б. "а" НК (ред. стара – б.а.)." (Р 13-80-II).

При това положение възниква въпроса кои вещи следва да отнесем към категорията *"предназначени за извършване на престъпление"*, по смисъла на чл. 53, ал. 1, б. "а", пр. 1 НК?

Разграничителният критерии между тези вещи и вещите, послужили за извършване на престъплението, следва да е относимостта им към изпълнителното деяние и предмета на съответното престъпление. Затова към тази категория вещи, можем да отнесем:

- вещите, чрез които се осъществява ненаказуемо приготвяне;
- вещите, чрез които се осъществяват елементи на изпълнително деяние, в случаите, в които към съответното престъпление не е възможен опит и
- вещите, улесняващи извършването на престъплението, но не принадлежащи към категорията вещи, улесняващи извършването на изпълнителното деяние.

Третата предпоставка за приложението на института по чл. 53, ал. 1, б. "а" НК е вещта, принадлежаща на дееца, да е била предназначена или послужила за извършването на *умишлено престъпление*.

В тази хипотеза попадат общественоопасните деяния, които по своите обективни признаци сочат на осъществен състав на престъпление, който може да се извърши било с пряк, било с евентуален умисъл, без значение дали извършителят му, както и дали всички лица, съпричастни към осъществяването му, са могли да формират умисъл за престъпление.

Втората хипотеза на отнемане в полза на държавата, уредена в Наказателния кодекс, е тази, предвиждаща да се отнема в полза на

държавата средството на престъплението, притежаването на което е забранено - чл. 53, ал. 2, б. "а", пр. 2 НК, но доколкото същата няма практическо приложение по отношение злоупотребите със средства от еврофондовете, няма да бъде предмет на разглеждане в настоящото изложение.

3. Отнемане в полза на държавата на предмета на общественоопасното деяние

Особено място в системата на извъннаказателните механизми за осъществяване санкционната политика на държавата, заема институтът на отнемане в полза на държавата на предмета на общественоопасното посегателство.

То се предпоставя от две обстоятелства: първо - това, че институтът, предвид някои специфики на предпоставките за приложението му, има сравнително ограничено приложно поле, в сравнение с други сходни санкционни институти (например на отнемане в полза на държавата на средството за извършване на общественоопасното деяние), и второ – това, че предвид номенклатурата от случаи, предвидени в Особената част на Наказателния кодекс, в които този институт намира приложение, същият може да окаже сериозно общовъзпитателно и поправително въздействие.

Действащото законодателство предвижда няколко самостоятелни хипотези на отнемане в полза на държавата на предмета на общественоопасното посегателство, а именно – по чл. 53, ал. 1, б. "б" НК, по чл. 53, ал. 2, б. "а" НК и по чл. 20, ал. 2 и 3 ЗАНН. По-долу ще бъдат подробно разгледани предпоставките за приложение на тези разпоредби и съотношението помежду им.

В разпоредбата на *чл. 53, ал. 1, б. "б" НК* е предвидено независимо от наказателната отговорност, да се отнемат в полза на държавата вещите, които принадлежат на виновния и са били предмет на умишлено престъпление – в случаите, изрично предвидени в Особената част на НК.

Предпоставките за приложението на тази законова възможност са три.

На първо място, необходимо е вещта да принадлежи на виновния.

В обобщен вид, изискването ще бъде изпълнено при кумулативното наличие на следните предпоставки:

- в хода на образуваното досъдебно производство или от материалите по преписката да е установено по несъмнен и категоричен начин кое е лицето, което упражнява правото на собственост върху предмета на посегателство;
- вещта да е собствена или съсобствена (без значение в последния случай е дали се касае до обикновена съсобственост или семейна имуществена общност) на някое от следните, лимитативно изброени категории физически лица: извършителят, съизвършителят, подбудителят или помагачът към осъщественото общественоопасно посегателство, или на две или повече от така изброените категории лица, без значение по отношение на кое от тях е възбудено наказателно производство, нито по отношение на кое от същите

- въобще подлежи на санкциониране посредством методите и средствата на наказателното право;
- вещта да е била собствена или съсобствена на някоя от посочените по-горе категории физически лица, както към момента на извършване на общественото посегателство, за което се предвижда да бъде отнета, така и към момента на постановяване на окончателния съдебен акт.

Не подлежат на отнемане в полза на държавата вещи, явяващи се предмет на престъпно посегателство, които не отговарят на някое от посочените по-горе условия.

Втората предпоставка за приложението на института е вещта да е била предмет на умишлено престъпление.

В теорията отдавна е дадена дефиницията на понятието "предмет на престъплението", което без усилия може да се съотнесе и към предмета на административното нарушение. Това е "отделен елемент на общественото отношение, което е непосредствен обект на посегателство, или материална предпоставка за съществуването на този обект, върху които субектът въздейства пряко и непосредствено и по този начин засяга цялото обществено отношение"⁴.

Разбира се, не може да има съмнение, че институтът на отнемане в полза на държавата намира приложение само по отношение на втория вид възможен предмет на посегателство – материалното благо, по повод на което възниква правнозащитената връзка между субектите и явяваща се обекта на посегателство.

Така очертан, предметът на престъпното посегателство подлежи на отнемане в полза на държавата по реда на чл. 53, ал. 1, б. "б" НК, само когато по отношение на отрицателното посегателство върху същия деецът е действал виновно, с някоя от умишлените форми на вина.

Третата предпоставка за приложението на института по чл. 53, ал. 1, б. "б" НК е *отнемането в полза на държавата на предмета на умишленото престъпление да е предвидено в Особената част на НК.*

Понастоящем в Особената част на НК са предвидени 25 разпоредби, предвиждащи като допълнителна санкция за осъщественото престъпно поведение да се отнема и предмета на престъплението⁵.

Все във връзка с обезпечаване правилното и законосъобразно приложение на разпоредбата, следва да бъде разгледан и въпросът на какво основание следва да бъде отнета вещта, в случай че се явява *едновременно предмет на умишлено престъпление и средство на друго такова*, и са налице едновременно предпоставките по чл. 53, ал. 1, б. "а" и б. "б" НК.

Считам, че в този случай вещта следва да бъде отнета в полза на държавата именно в качеството ѝ на предмет на умишленото престъпление, тъй като целта да се избегне извличането на облага е винаги приоритетна.

⁴ Стойнов, Ал. Наказателно право. Обща част. Сиела, С., 1999 г., с. 151.

⁵ Вж. чл. 108, ал. 3, чл. 159, ал. 7, чл. 172а, ал. 6, чл. 172б, ал. 3, чл. 208, ал. 4, чл. 224, ал. 3, чл. 225б, ал. 4, чл. 225в, ал. 5, чл. 233, ал. 4, чл. 234, ал. 3, чл. 234б, ал. 2, чл. 235, ал. 7, чл. 237, ал. 3, чл. 240, ал. 3, чл. 242, ал. 7, чл. 251, ал. 2, чл. 253, ал. 6, чл. 278, ал. 3 – 5, чл. 278б, ал. 4, чл. 307а, чл. 327, ал. 5, чл. 339а, ал. 2, чл. 348, чл. 354, ал. 3 и чл. 354а, ал. 6 НК.

Освен това, предметът всякога е признак от обективната страна на престъплението, докато за средството това не е задължително – често то е израз на изборния от дееца начин за засягане на наказателноправно защитените обществени отношения.

Ако вещта е предмет на валутно нарушение по чл. 251 НК или на изпиране на пари по чл. 253 НК, а по-късно - и на подкуп по чл. 301 – 304 НК, то следва да се отнеме в полза на държавата, като санкция за извършването на първото по време престъпление, и да се присъди равностойността ѝ, като санкция за извършването на второто по време престъпление.

Втората хипотеза на отнемане в полза на държавата на предмета на престъплението, уредена в Наказателния кодекс, е тази по чл. 53, ал. 2, б. "а", пр. 1 от същия закон, съгласно която се отнема в полза на държавата предмета на престъплението, притежаването на което е забранено, но доколкото същата отново няма практическо приложение по отношение злоупотребите със средства от еврофондовете, няма да бъде предмет на разглеждане в настоящото изложение.

4. Отнемане в полза на държавата на придобитото чрез общественоопасно деяние

Особен интерес представлява института на отнемане в полза на държавата на придобитото чрез общественоопасно деяние. Този институт, за съжаление е най-слабо разгледан в теорията и по приложението му е постановена крайно оскъдна съдебна практика, въпреки че е предвиден както в НК – по чл. 53, ал. 2, б. "б", така и в ЗАНН – по чл. 21, така и в ЗОПДИПД. По-долу предпоставките за приложението на тези разпоредби ще бъдат разгледани накратко.

В случай че облагата – предмет на отнемане в полза на държавата, е придобита в резултат на престъпление, приложима се явява разпоредбата на чл. 53, ал. 2, б. "б" НК, съгласно която се отнема в полза на държавата придобитото от престъплението, ако не подлежи на връщане или възстановяване, а ако то липсва или е отчуждено – се присъжда неговата равностойност.

Изяснено е, че придобитото чрез престъпление, това е всяка икономическа изгода, извлечена от вече осъществена престъпна дейност.

За да се прокара по-ясно разграничение между понятията "предмет на престъплението", по смисъла на чл. 53, ал. 1, б. "б" и ал. 2, б. "а", пр. 1 НК и "придобитото чрез престъплението", по смисъла на разглежданата законова разпоредба, следва да се посочат някои отделни хипотези на имуществена изгода, които попадат в обхвата на чл. 53, ал. 2, б. "б" НК.

Известни указания в тази насока намираме в Особената част на НК, в която са уредени три случая на отнемане в полза на държавата на допълнителната имуществена изгода, следваща за дееца от осъществената престъпна дейност. Това са разпоредбите на чл. 253, ал. 6 НК, в която е предвидено да се отнемат в полза на държавата освен предметът на изпирането на пари, още и имуществото, в което последният е трансфериран, на чл. 308, ал. 3 НК, в която е предвидено имотната облага от документната подправка да се отнема в полза на държавата и на чл. 321а НК, в която е предвидено придобитото от организацията, от групата или от участник в нея да се отнема в полза на държавата, ако лицата, от които е придобито или техните наследници, са неизвестни.

Изложеното сочи на извода, че в понятието "придобитото от престъплението", се включват две категории имущества:

- имуществена облага, придобита пряко в резултат на осъщественото престъпление, която обаче не се явява обективен признак на деянието (например облагата, получена при злоупотреба с власт по чл. 282 и чл. 283 НК, облагата, получена в резултат на документната подправка по чл. 308, ал. 3 НК и други);
- имуществена облага, придобита в резултат на реализацията на предмета на престъплението.

За приложението на разпоредбата на чл. 53, ал. 2, б. "б" НК не е от значение собствеността върху имущественото благо, нито формата на вина, с което е предвидено съответното престъпление да бъде осъществено.

Тук следва да бъде разгледан и въпросът от кое лице могат да бъдат отнети вещите, визирани в разпоредбата на чл. 53, ал. 2, б. "б" НК.

Макар това да не е изрично указано в закона, считам, че същите следва да бъдат отнети само от дееца – която категория беше изяснена по-горе във връзка със средството на престъплението (Р 355-87-II). В случай че имущественото благо е преминало в патримониума на трето лице, което не е съпричастно към осъщественото общественоопасно посегателство, в тежест на дееца може да бъде присъдена равностойността му.

Придобитото от престъпление не може да бъде отнето в полза на държавата, в случай че подлежи на връщане или възстановяване, тъй като в противен случай неоправдано биха били засегнати правата и законните интереси на трети лица. В случая няма значение дали връщането или възстановяването на придобитото чрез престъплението е основание за смекчаване на наказателната отговорност на престъпния деец поради приложение на привилегирован престъпен състав или не, нито дали пострадалият се е възползвал от правото си да се конституира в съответно процесуално качество в хода на наказателното производство, или не.

Имуществената изгода, обаче, подлежи на отнемане в полза на държавата тогава, когато подлежи на връщане или възстановяване, но в производството не е установено кое е правоимащото лице и в едногодишен срок от завършването му не е потърсена (чл. 112 НПК).

С допълненията в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) със ЗИД, обн., ДВ, бр. 79 от 2005 г., се създаде възможност да се *отнема в полза на държавата облагата или нейната равностойност*, ако не подлежи на връщане или възстановяване, или на отнемане по реда на чл. 53 НК, с която са се обогатили юридически лица от някои видове престъпления, изрично изброени в чл. 83а, ал. 1 ЗАНН, когато са извършени от лице, овластено да формира волята на юридическото лице, от лице, представляващо юридическото лице, от лице, избрано в контролен или надзорен орган на юридическото лице или от работник или служител, на който юридическото лице е възложило определена работа, когато престъплението е извършено при или по повод изпълнението на тази работа.

С влизане в сила на ЗОПДИППД се предвиди възможност да бъде отнето в полза на държавата *имущество, придобито пряко или косвено от престъпна дейност*, което не е възстановено на пострадалия и не е отнето в полза на държавата или конфискувано по друг закон.

На отнемане по този закон подлежи имущество на значителна стойност, а именно над 60 000 лева (чл. 3, ал. 1 вр. с § 1, т. 2 ДР на ЗОПДИППД), за което може да се направи основателно предположение, че е придобито от престъпна дейност, доколкото не е установен законен източник, от лице, срещу което е започнало наказателно преследване за някои от изрично посочените престъпления по Наказателния кодекс, или наказателното производство не е започнало или започналото е прекратено поради смърт на дееца, поради изпадането му в продължително разстройство на съзнанието след извършване на деянието, което изключва вменяемостта или поради последвала амнистия, или наказателното производство е спряно на основание чл. 25 НПК, или престъпната дейност, от която е придобито имуществото на значителна стойност, е извършена в чужбина и не попада под наказателната юрисдикция на Р България (чл. 4, ал. 1 вр. с чл. 3 ЗОПДИППД).

Когато посоченото по-горе имущество е прехвърлено на трето добросъвестно лице по възмезден начин, като е заплатена изцяло действителната стойност на придобитото, на отнемане подлежи само полученото от лицето, за което е установено, че е осъществило престъпна дейност (чл. 4, ал. 2 ЗОПДИППД).

Имуществото, придобито от престъпна дейност, се отнема и от наследниците или заветниците на лицето, което го е придобило, до размера на полученото от тях (чл. 5 ЗОПДИППД).

Отнема се в полза на държавата и имуществото, придобито от престъпна дейност, което е включено в имуществото на юридическо лице, контролирано от проверяваното лице самостоятелно или съвместно с друго физическо или юридическо лице. Имуществото се отнема и в случаите на правоприемство на съответното юридическо лице (чл. 6 ЗОПДИППД).

Сделките, извършени с имущество, придобито от престъпна дейност, са недействителни по отношение на държавата и даденото по тях подлежи на отнемане, когато са безвъзмездни сделки с трети физически или юридически лица или възмездни сделки с трети лица, ако те са знаели, че имуществото е придобито от престъпна дейност, или са придобили имуществото за неговото укриване, или за прикриване на незаконния му произход или на действителните права, свързани с това имущество (чл. 7 ЗОПДИППД).

Подлежи на отнемане по реда на този закон и имуществото, прехвърлено през проверявания период на съпруг, роднини по права линия без ограничение в степените, а по съребрена и сватовство – до втора степен включително, когато са знаели, че то е придобито от престъпна дейност (чл. 8, ал. 1 ЗОПДИППД). Знанието за посоченото обстоятелство се предполага до доказване на противното.

До доказване на противното се смята придобито за сметка на проверяваното лице имуществото, което неговият съпруг и ненавършилите пълнолетие деца са придобили от трети лица на свое име, когато придобитото е със значителна стойност, надхвърля доходите на тези лица през проверявания период и не може да се установи друг източник на средствата (чл. 9 ЗОПДИППД).

Отнема се в полза на държавата и имущество, придобито от престъпна дейност, което е съпругеска имуществена общност, когато се установи липсата на принос на другия съпруг за придобиването му (чл. 10 ЗОПДИППД).

Правата на държавата по този закон се погасяват с изтичането на 25-годишна давност, която започва да тече от датата на придобиване на имуществото (чл. 11 ЗОПДИППД).

От изключително важно значение е въпросът за съотношението между отделните способности за отнемане в полза на държавата на вещи, предназначени или послужили за извършване на престъпление, или на придобитото от престъпна дейност, доколкото различните нормативни актове уреждат сравнително сходни хипотези.

Така, *Наказателният кодекс* ще намери приложение винаги, когато са налице следните, кумулативно предвидени помежду си предпоставки:

- да се касае до вещь, предназначена или послужила за извършване на умишлено престъпление или вещь, която е била предмет на умишлено престъпление, сред изрично изброените в Особената част на НК случаи, или за облага от престъплението, която не подлежи на връщане или възстановяване;
- вещта да принадлежи на дееца;
- да е образувано и водено наказателно производство, което да е завършило с постановление на прокурора за прекратяване на наказателното производство или с окончателен и влязъл в сила съдебен акт – определение, присъда или решение.

Наказателният кодекс ще намери приложение и по отношение на вещи – предмет или средство на престъплението, притежаването на които е забранено, в случай, че е започнало и приключило наказателно производство.

Разпоредбите на ЗОПДИППД ще намерят приложение, в случай че:

- се касае до имущество, придобито от престъпна дейност, което е на значителна стойност; и
- същото не подлежи на отнемане по реда на НК, т.е. преминало е в патримониума на лицата, посочени в чл. 5 – 8 от закона, или наказателно преследване не е започнало, или започналото е спряно.

Разпоредбите на ЗАНН, от своя страна, ще намерят приложение тогава, когато:

- се касае до имущество, придобито от престъпна дейност, сред посочената в чл. 83а от ЗАНН; и
- същото не подлежи на отнемане по реда на НК, т.е. преминало е в патримониума на юридическо лице, контролирано от виновния или негов работодател, или представлява бъдеща, все още нереализирана облага.

§ 2. Имуществени санкции, налагани на юридически лица, което са се обогатили или биха се обогатили от някои форми на престъпна дейност

С коментираното по-горе допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (ЗИДЗАНН, ДВ, бр. 79 от 2005 г.), в разпоредбата на чл. 83а от същия закон, се предвиди възможност на юридическо лице, което се е обогатило или би се обогатило от престъпление по чл. 108а, 109, 110 (приготовление към тероризъм), 142 - 143а, 159 - 159в, 209 - 212а, 213а,

214, 215, 225в, 242, 250, 252, 253, 254, 254б, 256, 257, 280, 283, 301 - 307, 319а - 319е, 320 - 321а и 354а - 354в от Наказателния кодекс, както и от всички престъпления, извършени по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група, когато са извършени от:

1. лице, овластено да формира волята на юридическото лице;

2. лице, представляващо юридическото лице;

3. лице, избрано в контролен или надзорен орган на юридическото лице, или

4. работник или служител, на който юридическото лице е възложило определена работа, когато престъплението е извършено при или по повод изпълнението на тази работа, да се налага имуществена санкция до 1 000 000 лв., но не по-малко от равностойността на облагата, когато тя е имуществена, а когато облагата няма имуществен характер или размерът ѝ не може да се установи, санкцията е от 5000 до 100 000 лв.

Имуществената санкция се налага на юридическото лице и когато лицата по ал. 1, т. 1, 2 и 3 са подбудили или подпомогнали извършването на посочените деяния, както и когато деянията са спрели на стадия на опита.

Имуществената санкция се налага независимо от осъществяването на наказателната отговорност на извършителя на престъпното деяние по ал. 1.

Глава втора

ПЛАНИРАНЕ НА РАЗСЛЕДВАНЕТО НА ЗЛОУПОТРЕБИ СЪС СРЕДСТВА ОТ ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ИЛИ ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ НА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВА

В последните няколко години преди приемането в Република България за член на Европейския съюз на 01.01.2007 г., в страната се забеляза усложняване на криминогенната обстановка относно извършвани инкриминирани деяния свързани със злоупотреби с финансови средства на Европейската общност. Те засегнаха някои предприемачески програми на Европейския съюз като програма „САПАРД“, програма „ФАР“, програма „ИСПА“ и програма „Леонардо да Винчи“.

Това наложи както законодателни промени във вътрешното законодателство на страната ни в насока към засилване на превенцията и въвеждане на ефективни механизми за противодействие на злоупотребите с финансовите средства на Общността, така и структурни промени в системата на държавните органи, натоварени с основни функции по противодействие на злоупотребите със средства от еврофондовете, разкриващи най-висока степен на обществена опасност, поради което и въздигнати в престъпления (системата и особеностите на които бяха предмет на разглеждане в Глава четвърта от настоящото изложение).

Така, за повишаване на административния капацитет на Прокуратурата и подобряване на работата ѝ в противодействието на финансовите измами, в структурата на Прокуратурата беше обособена самостоятелна структурна единица, наблюдаваща и отговаряща пряко за работата по преписките и делата, свързани с посегателства върху имущество от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставено от тях на българската държава. За първи път през м. август 2006 г. със Заповед № ЛС-213 на Главния прокурор беше създаден сектор „Противодействие на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз“, като част от специализирания отдел на Върховната касационна прокуратура „Противодействие на организираната престъпност и корупцията“.

Процесът на работа и засилените очаквания към Прокуратурата за повишаване на ефективността в борбата с престъпността като цяло, и в частност срещу посегателствата, засягащи имуществото на Европейския съюз, доведоха до необходимостта от промени в структурата на Върховната касационна прокуратура. От 01.09.2008 г. със Заповед № 3049 на Главния прокурор беше създаден самостоятелен специализиран отдел „Противодействие на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз“ на негово пряко подчинение. Прокурорите от този отдел осъществяват специален надзор на всички преписки и дела, по които предмет на престъпление са средства от фондове на ЕС, като осъществяват и институционален контрол по тях.

В териториалните прокуратури се осъществява специализиране на прокурори по този вид дела. Определен е прокурор от всяка апелативна прокуратура, който да следи за добрата координация в работата по преписките и делата между окръжните прокуратури и Върховната касационна прокуратура.

Специализираният отдел при Върховната касационна прокуратура „Противодействие на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз“ събира и анализира данните за всички престъпления от този вид, обобщава и информацията за начините на разкриване на нарушенията и използваните методи за извършването им, като предоставя информацията на главния прокурор и на Съвета за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.

Необходимостта от тясна специализация на разследващите органи и наблюдаващите производствата прокурори, беше обусловена до известна степен от спецификата на делата за престъпления с предмет – имуществото на Общността. Тяхната специализация, от своя страна, доведе до изграждане на сравнително стройна система от правила за планиране и провеждане на разследването, в рамките на правомощията им по Наказателно-процесуалния кодекс, която да позволи едновременно успешното приключване на разследването и подготовка на съдебната му фаза, и унифициране на методиката на разследване на отделните видове престъпни посегателства против средствата от еврофондовете в отделните съдебни райони на страната.

Доколкото правната рамка на превенцията и противодействието на посегателствата срещу средства от фондовете на Европейския съюз, в нейните законодателен и институционален аспекти, вече беше разгледана, по-долу предмет на обсъждане ще бъдат практически аспекти в работата по делата, свързани с престъпления насочени срещу финансовата система на Европейската общност. Изложението ще засяга основно разследването на посегателствата против средствата по предприсъединителните програми, доколкото за момента липсва наложена се практика при разследване на злоупотреби със средства по оперативни програми. Същото е съобразено с практиката на специализираното разследващо звено при Софийската градска прокуратура.

I. ПЛАНИРАНЕ НА РАЗСЛЕДВАНЕТО

Специфики при разследването на обсъжданите престъпни посегателства се откриват още в дейността по планиране на действията по разследването на фаза проверка и образуване на досъдебно производство.

1. Възлагане на проверки от прокурора

Съгласно правилата на Наказателно-процесуалния кодекс - чл.207, за да бъде образувано досъдебно производство е необходимо да са налице две кумулативно предвидени предпоставки: законен повод – чл.208 и достатъчно данни – чл.211 НПК.

При разследване на посегателствата срещу финансовата система на Европейския съюз най-често законен повод за образуване на досъдебното производство се явяват съобщенията до органите на досъдебното производство за извършено престъпление. Информацията може да бъде получена от различни източници - ОЛАФ, ЕВРОПОЛ, контролните органи на агенциите в Р България, на които е възложено финансовото управление на помощта, осигурена от ЕС, и в различна форма, съответно от явен или анонимен източник: по Интернет - на електронен адрес, скайп-адрес и т.н.;

на хартиен носител - директно в съответните структури на МВР, ДАНС, други държавни органи и институции; на електронен носител - също директно в тези структури.

Информацията може да бъде придобита от секретни сътрудници на оперативните органи от МВР и ДАНС, в хода на провеждани оперативни мероприятия от тези органи за събиране на данни за извършени други престъпления имащи или нямащи отношение към разглежданите в настоящото изложение.

В не малко случаи на данни за извършени престъпления засягащи финансовата система на Общността се натъкват и представители на прокуратурата и разследващите органи при работата си по други досъдебни производства.

Важното в случая е получената информация да бъде регистрирана в съответната структура на прокуратурата, МВР или ДАНС, т.е. от органите пряко занимаващи се с разкриване и разследване на тези престъпления.

Ако източникът ѝ е явен, регистрирането ѝ не представлява трудност. При постъпила информация от анонимен източник е важно прокурорът или оперативният служител, а при необходимост и/или разследващ полицай от МВР (в много от структурите на МВР в продължение на няколко години се създадоха екипи за работа между оперативни служители и разследващи полицаи), правилно да преценят достоверността на изложените факти и обстоятелства, доколкото това е възможно на този първоначален етап. Ако оценката е положителна, следва да се предприемат общите административни действия от съответната структура, регистрираща информацията, като не се забравя, ако съобщението е заведено от органите на МВР или ДАНС, че своевременно трябва да бъде уведомена и компетентната прокуратура, съобразно правилата на родова и териториална компетентност по чл. 195 НПК.

В голямата част от случаите, съобщенията не съдържат достатъчно данни за извършено престъпление, което налага възлагане на предварителна проверка от прокурора съгласно правомощията му по чл.145 от Закона за съдебната власт. Тук от значение при изготвянето на възлагателното постановление е правилната преценка на две обстоятелства:

а/ по коя предприсъединителна програма, е констатирано нарушението и б/обективните и субективни признаци на кой престъпен състав би могло да осъществява нарушението.

Познаването в детайли на съответната предприсъединителна програма е важно за даването на точни и адекватни указания при възлагането на проверка, а в последствие при хипотезата на чл.196 ал.1 т.2 от НПК – и в хода на разследването по вече образувано досъдебно производство. Това изисква преглед не само на относимата нормативна база, но и на вътрешните правила за работа на съответната агенция в България, на която е възложено управлението на средствата.

Важно е също така познаването на обективните и субективни признаци на престъпните състави, понастоящем регламентирани в Особената част на Наказателния кодекс, под диспозицията на които биха могли да бъдат подведени отделните видове нарушения, и съпоставката помежду им.

Тези изисквания са валидни не само при възлагане на проверката, но и при разследването.

Естествено, указанията трябва да целят установяване на достатъчно данни по смисъла на чл.211 от НПК за извършено престъпление, а не изясняването на всички факти и обстоятелства относно процесния казус, както и механизма на престъплението. Всичко това подлежи на изясняване в последващ етап при образувано досъдебно производство от съответния разследващ полицаи и прокурор и разбира се - с необходимото съдействие от съответния оперативен служител /по възможност извършилия проверката/.

В постановлението за възлагане на проверката – първоначална или допълнителна, прокурорът трябва да акцентира върху три основни пункта:

- приобщаване на релевантната документация по случая - проекти по съответните програми;
- снемане на обяснения от длъжностни лица от съответните агенции имащи отношение по конкретния случай;
- изискване на справки от държавни органи или търговски дружества, досежно установяването на лица, евентуално съпричастни към деянието или възприели факти и обстоятелства, относими към осъщественото посегателство.

От изключително значение е проверката да бъде добре планирана и пълноценно извършена, като се използва целия ресурс на съответната структура на МВР, респ. на ДАНС, на която тя е възложена. По този начин ще се избегне ненужното образуване на досъдебни производства, респ. провеждането на разследвания.

2. Образуване на досъдебно производство

Когато в хода на проверката се съберат достатъчно данни за извършено престъпление, прокурорът образува досъдебно производство. Това е основното правило залегнало в чл.212 ал.1 от НПК. Разбира се със съставянето на акта за първото действие по разследването, когато се извършва оглед на местопроизшествие и свързаните с него претърсване и изземване и разпит на очевидци, ако незабавното им извършване е единствената възможност за събиране и запазване на доказателства, досъдебното производство се счита за образувано /чл.212, ал.2 от НПК/, но при делата за престъпления, предмет на разглеждане в настоящата методология, това се среща изключително рядко, поради фактическата и правната им сложност.

Новата роля на прокурора като *dominis litis* на досъдебното производство изисква даването на точни и по възможност - пълни указания с оглед осигуряване на законосъобразното и срочно приключване на разследването. Това е необходимо да стане на първо място в постановлението за образуване на досъдебното производство. Самият акт на неговото издаване не предполага трудности, доколкото вече беше обяснено, че текстовете от НК по които най-често се квалифицират обсъжданите посегателства в преобладаващата си част са добре познати на правоприлагащите органи. Задължение на прокурора е да очертае съобразно относимата наказателноправна норма предмета на доказване като даде насоки по разследването с оглед установеното по време на проверката. Естествено в хода на разследването разследващият полицаи може да извърши по

собствена преценка и други, освен указаните действия по разследването, още повече, че тези дела се характеризират със сравнително голяма динамика и необходимост от познаване на огромна, в голямата си част чисто икономическа материя.

На първо място, прокурорът трябва да укаже на водещия разследването да изиска проектната документация в оригинал.

Това е необходимо, както когато разследването е насочено към проверка на правомерността на действията на бенефициент или представляващо го лице, така и когато се проверява законосъобразното осъществяване функциите на длъжностни лица от съответните агенции, и е задължително при разследване на престъпления по Глава IX от НК.

На второ място, прокурорът следва да очертае първоначалните и последващи действия по разследването съобразно спецификата на приложимата наказателноправна норма, за осъществяването на която е образувано досъдебното производство.

Тук е мястото да се отбележи, че при разследването на престъпления, свързани със злоупотреби със средства на Общността е важно екипът, на който ще бъде възложена работата /прокурор и разследващ полицаи/ да има необходимият опит. Това е задължително, доколкото тези деяния са свързани с установяването и доказването на много факти и обстоятелства свързани с данъчното, финансовото, митническото, банковото, търговското законодателство и други

Освен това, при разследването на тези престъпления е необходимо да се познават в детайли и нормативните актове и вътрешните правила на съответните агенции, които се прилагат при разглеждането на проектите от дадена програма, одобряването на същите и изплащането на съответната субсидия.

По отделните програми най-важната информация може да бъде получена при взаимодействието с други административнокомпетентни органи /изискване на справки и документи от същите и разпит на отговорно длъжностни лица в структурите им в процесуалното качество на свидетели/, които по отделните програми са, както следва:

- по програма ФАР - Изпълнителна агенция по програма ФАР при Министерство на икономиката и Министерство на регионалното развитие и благоустройството;
- по програма ИСПА - Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на околната среда и водите, Министерство на транспорта, ИА „Пътища“;
- по програма Леонардо да Винчи - Министерство на образованието и науката и Министерство на труда и социалната политика, Национална агенция Леонардо да Винчи, Център за развитие на човешките ресурси;
- по програма САПАРД - ДФ „Земеделие“- Агенция САПАРД - отдел „Европейски схеми“ и отдел „Европейско финансиране“.

II. ПЪРВОНАЧАЛНИ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ ПО РАЗСЛЕДВАНЕТО

1. Първоначални действия по разследването

Престъпленията свързани със злоупотреби със средства от Европейските фондове почти във всички случаи представляват фактическа и правна сложност. Ето защо, преди да бъдат започнати първоначалните действия по разследването е важно да бъде създаден добър екип между прокурор, разследващ полицай или следовател и оперативен работник. Това обстоятелство беше отчетено от ръководството на прокуратурата и МВР, като с нарочни заповеди бяха създадени специализираните структури.

Съгласно разпоредбата на чл. 194а НПК, разследването по досъдебни производства по материали получени от ДАНС се провежда от прокурор, като същият може да възложи разследването или отделни действия по разследването да бъдат извършени и от следовател.

Това не следва да се забравя. В практиката все още се наблюдават отделни случаи, при които в нарушение на закона отделни действия по разследването се възлагат на разследващи полицаи от МВР, а не на следователи от НСлС или съответните териториални структури.

За да бъдат проведени успешно планираните от разследващия екип процесуално-следствени действия е необходимо на първо място да бъдат очертани няколко следствени версии. Те могат да засягат:

- механизма на престъпното деяние;
- съществуването на връзки между длъжностни лица и бенефициенти;
- наличието на международен елемент.

Така например при разследване на документно престъпление е необходимо най-напред да бъдат приобщени оригиналните инкриминирани документи, тъй като без тях установяването на субекта на престъплението, както и разкриването и доказването на последното ще станат невъзможни.

При разследване на присвоявания действията по разследването следва да касаят установяване на механизма на разпореждането със средствата.

При престъпленията по служба действията по разследването следва да бъдат насочени основно към събиране на доказателства относно субективната страна на престъплението – разпити на свидетели, приобщаване на писмени доказателства за преводи на парични средства по сметки на дееца или негови роднини или на трети лица /напр. бенефициенти по проекти/, установяване на банковите сметки, по които са преведени сумите, както и движими вещи или недвижими имоти, придобити с тях. В някои случаи, разследваните престъпления могат да бъдат и предикатни по отношение на извършено престъпление по чл.253 от НК.

При наличието на връзки между длъжностни лица от съответните агенции и бенефициенти, кандидатстващи за усвояване на парични средства - предмет на изследване, трябва да бъде установено наличието на предварителни уговорки за получаване на комисионни от длъжностните лица при одобряване на определен проект за финансиране, извършване на услуги от бенефициенти по отношение на длъжностни лица, родствени връзки, както и други директни или индиректни връзки, които могат да имат отношение към предмета на доказване.

С оглед наличието на международен елемент на посочените престъпления трябва да се има предвид, че при нарастващата глобализация, при правната и икономическа конвергенция особено на територията на Европейския съюз,

връзките между престъпните структури в отделните държави на съюза се задълбочават с цел усвояване на парични средства, понякога - в големи размери.

Това налага установяване и доказване на връзки по отношение на различни международни канали свързани най-вече с изпирене на парични средства придобити от разследваните престъпления. Често в хода на разследването се наблюдават редица фиктивни сделки с цел завишаване цените на придобитите машини или съоръжения. По този начин пред длъжностните лица от съответната агенция се доказва висока придобивна цена, а от там се получава и по-голямо финансиране. В други случаи се закупуват стари машини, след което същите се реновират и се представят като закупени нови такива - често срещана практика при проекти по програмите ФАР и САПАРД.

Очертаното по-горе разнообразие изисква и внимателно планиране на действията по разследването.

Шестте месеца от съществуването на специализираното звено за разследване на престъпления против финансовата система на Европейската общност очерта тенденция като първо действие по разследването да се извършва **претърсване и изземване**.

За да се проведе успешно е необходимо да бъдат спазени някои азбучни правила:

- да бъде внимателно планирано с необходимия ресурс от разследващи органи, оперативни работници, автомобили и други технически средства,

- да не се допуска изтичане на информация за мястото, времето на извършването му, както и за обектите, които предстои да бъдат търсени

- ако се провеждат претърсвания на няколко места това да става едновременно – това изискване е неразривно свързано с първите две, доколкото обичайно е местата, в които ще се извършват претърсванията да се намират в различни населени места. Ако не бъдат извършени едновременно, това създава опасност от укриване, респ. унищожаване на необходимата за разследването документация или веществени доказателства

- тъй като обикновено не се касае за неотложни случаи – прокурорът следва да изготви своевременно добре мотивирано искане за извършване на претърсването до съответния първоинстанционен съд при условията на чл.161 ал.1 НПК

- да се има предвид обстоятелството, че често се налага да бъдат изземани компютърни информационни системи с оглед съдържащите се в тях информационни данни. Ето защо е наложително в екипа да бъде включен и компютърен специалист – технически помощник.

- всички иззети документи, респ. други вещи да бъдат подробно описвани в протокола, освен ако поради тяхното количество, съответно размери не се налага извършване в последствие на оглед на веществени доказателства. В този случай е по-удачно описването на иззетите документи по най-бърз и разбираем начин /напр. описване на отделни папки по цвят, надписи върху тях и брой листа – „папка с твърди корици, синя на цвят с надпис на предната корица „Рога и копита“ ООД – София и съдържаща 150 листа/. Иззетите вещи следва да бъдат запечатани /най-добре с печат от експерт-криминалист/ и по възможност фотографирани.

Най-често обект на претърсване са офиси на бенефициенти, на консултантски фирми, помещения в къщи и апартаменти, където се предполага, че се намират документи имащи отношение към предмета на доказване – договори, отчети, фактури, разходни касови ордери, счетоводни книги, печати на фирми, книги с т. нар. „черно счетоводство“, компютърни информационни системи, принтери и др.

При това процесуално-следствено действие е от значение правилната преценка на намерените вещи - дали същите е необходимо да бъдат иззети и последващото им съхранение ще допринесе ли за изясняване на обективната истина. Както вече се посочи, разследването на тези престъпления е свързано с правна и фактическа сложност и изземването на веществени доказателства нямащи отношение към процесното деяние ще затрудни анализа на всички приобщени доказателства и дори в някои случаи би могло да се стигне до провеждане на разследване в грешна посока и приключване на същото с грешни изводи. Именно за това прибързаните действия по разследването и даване на указания от прокурор или разследващ орган от рода на „да се изземва всичко“ са напълно погрешни, а в доста случаи се оказват и фатални по отношение по-нататъшното разследване.

В някои хипотези документацията може да бъде получена и доброволно, за което следва да бъде изготвен съответния протокол. Най-често това е така, когато се касае за документи от сертифицираните в България агенции, които управляват предоставените средства от Европейския съюз. В отделни случаи практиката обаче показва, че отново най-подходящо за тези цели е претърсването и изземването, особено, когато субекти на престъпленията са длъжностни лица.

За осигуряване на пълнота на разследването може да бъде поискана справка и за деловодното движение на по-важните документи – докладни записки, писма, указания.

След като бъде приобщена към доказателствения материал проектната документация, тя трябва да бъде внимателно анализирана с оглед преценка на кръга от лица, които следва да бъдат **разпитани в качеството на свидетели**, както и за въпросите, които трябва да им бъдат зададени.

На първо място това са **експерти**, работещи в съответните дирекции, отдели и сектори в различните държавни структури-министерства, агенции и др.

Те са длъжностните лица имащи отношение към съответната програма на Европейския съюз. Като държавни структури тук могат да се посочат:

- по програма САПАРД - Министерство на земеделието и храните, Държавен фонд „Земеделие“ и Регионалните разплащателни агенции и областни дирекции към него;
- по програма ФАР - Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на икономиката и енергетиката, Министерство на труда и социалната политика със съответните Изпълнителни агенции ФАР във всяко едно от тези министерства;
- по програма Леонардо да Винчи - Министерство на образованието и науката и Центъра за развитие на човешките ресурси в гр. София - Национална агенция „Леонардо да Винчи“;

- по програма ИСПА - Министерство на транспорта и комуникациите, Министерство на околната среда и водите, Национална агенция „Пътна инфраструктура“ със съответните изпълнителни агенции.

При провеждането на разпитите на тези свидетели е важно водещият разследването и прокурорът предварително много добре да познават съответните вътрешни правила за работа на горепосочените структури и задълженията на съответните експерти при разглеждането на проектите, за да формулират максимално ясно и точно въпросите и да изяснят в пълната доказателствено релевантните факти.

Така например, във връзка с програма САПАРД е характерно да се посочи наличието на два отдела в Агенция САПАРД – отдел „Европейски схеми“ и отдел “Европейско финансиране”, имащи водещо отношение при одобряване на проектите и отпускането на субсидии по програмата. Всеки от тези отдели има свои правила за работа и на всеки експерт са вменени съответни задължения за изпълнение при проверка на определен проект. Същото важи и за експертите от държавните структури по другите програми.

При провеждането на разпитите на свидетелите-експерти, водещият разследването и прокурорът следва да наблегнат на няколко основни момента:

- авторството на съответните документи, по отношение на които се сочи, че носят подпис на експерта - контролни листа, докладни записки и др., като при необходимост може да бъдат извършени и съответните графически експертизи;
- констатациите на експерта, при изготвянето на съответните документи по изследвания проект. Тук, в зависимост от констатациите на експерта в изготвените от него документи могат да задават и допълнителни уточняващи въпроси по различни факти и обстоятелства, които биха могли да бъдат от значение за делото.

Следва да се има предвид, че в повечето случаи заключението на даден експерт се проверява и приподписва от експерт на по-висока длъжност с цел по-голям контрол на действията на първия експерт. Така, при съмнение или необходимост, водещият разследването и прокурорът могат да проведат разпити и на тези експерти, както и на други длъжностни лица, в хода на които да установят изпълнен ли е бил съответният проект и установени ли са нередности и в какво точно се изразяват.

След провеждането на тези разпити може да възникне необходимост от провеждането и на други действия по разследването като оглед на местопроизшествие, претърсване и изземване и по-рядко следствен експеримент или разпознаване на лица и предмети.

Друга основна и много важна категория свидетели са **представителите на консултантски фирми.**

При кандидатстване по предприсъединителните програми на Европейския съюз са налице многобройни изисквания, които следва да бъдат изпълнени от дружествата-бенефициенти, кандидатстващи за субсидия. В повечето случаи, а да не кажем и винаги те са доста комплицирани и изискват време и интелектуален капацитет за изготвяне на целия пакет от документи, като например:

- молби;
- бизнес-план;

- технически спецификации на различни по вид предмети - машини, лозя, изготвяне на програми за обучение /предимно по програма „Леонардо да Винчи/, изграждане на пазари и тържища /05-та мярка по програма САПАРД/ и т.н.
- отчети по технически и финансови параметри;
- други специфични по своя характер документи.

Това налага ползване на консултантски услуги по силата на сключени консултантски договори между съответния бенефициент и консултантската фирма. Най-често тези консултантски договори съдържат клаузи за изготвяне на изискуемите документи за участие по съответната предприежителна програма.

При провеждането на разпити в качеството на свидетели на служители, работещи в съответните консултантски дружества е важно да се има предвид, че въпросните консултанти изготвят почти целия набор от документи. Последните могат да са окажат неистински или с невярно съдържание. Проверката им се извършва по няколко начина:

- с разпити на други свидетели;
- с извършване на съответните графически експертизи на почерк и подпис.

При разпитите на служители от съответните консултантски дружества, водещият разследването и прокурорът трябва по безспорен начин да установят дали консултантската фирма действително е извършила съответната услуга. Това може да се постигне чрез разпити на други служители от фирмата, установяване дали в близкото минало тази консултантска фирма има сключени и други такива договори, колко служители има фирмата, представяне на документи за сключени консултантски договори. Броят на назначените служители и техният капацитет се проверяват чрез представяне на документи за внесени осигуровки, вкл. и чрез справки от НОИ, за изплатени заплати, и др.

В някои случаи може да бъдат установени преки или косвени връзки между представители на съответните консултантски фирми и служители на държавните структури управляващи съответните програми на Европейския съюз. В практиката се наблюдават случаи на служители, работили в тези структури, много добре запознати със съответната предприежителна програма, които впоследствие напускат структурата, ръководеща конкретната програма и регистрират свои консултантски фирми или да започват да работят по гражданско или трудово правоотношение в такава фирма. Това трябва да се има предвид при разследването, с оглед установяване на евентуална на привидна прозрачност в провеждането на съответните конкурси, дали не е налице всъщност предрешаване на провежданата конкурсна процедура.

В качеството на свидетели по делото могат да бъдат разпитани и служители на дружествата-бенефициенти.

Това могат да бъдат собственици или управители на фирмата, лица, които я представляват – прокуристи, търговски пълномощници, юрисконсулти и др., служители на фирмата-бенефициент. За успешното провеждане на техния разпит водещият разследването трябва да е изискал справка от оперативните служби за наличието на свързаност, напр. между различни бенефициенти със сходни проекти, между бенефициенти и длъжностни лица от съответната

компетентна да разгледа проекта им агенция, между бенефициентите и използваните от тях подизпълнители, респ. консултанти и т.н. Много често се налага, след разпита на такива лица, да бъдат снети образци за сравнително изследване от подписа и почерка им, особено когато се касае за разследване на престъпления по Глава IX от НК.

При провеждането на разпита на тази група лица е от значение установяването дали фирмите-бенефициенти разполагат с капацитет да реализират съответния договор, т.е. дали имат необходимия технически и финансов потенциал, административен и персонален капацитет и т.н. за неговата реализация. Кръгът от въпроси, който трябва да бъде изяснен в тази насока е следният:

- заемани длъжности и длъжностни характеристики;
- технически потенциал на фирмата - апаратура, работни помещения, складове, моторни превозни средства и други;
- кадрови потенциал и структура на управление на дружеството - управляващи, ръководители на отделни сектори и др.;
- условия на труд в дружеството;
- внесени осигуровки на името на служителите;
- изплащани заплати на служителите;
- други факти и обстоятелства, които биха били от значение по делото.

Както отбелязахме и по-горе към разпитите на тази група свидетели следва да се подхожда **след предварителна подготовка, планиране на въпросите, които ще бъдат задавани и предявяване на конкретни документи**. Възможно е някои от тези лица да се намират в пряка или косвена връзка с престъпния деец или с обвиняемото лице. Ето защо тактиката на провеждане на разпита следва да бъде съобразена с тези обстоятелства.

Установяването на такива контакти в отделни държавни структури, фирми-бенефициенти и т.н. най-често може да бъде извършено чрез съответните оперативни служби на МВР и ДАНС. Такова взаимодействие с оперативни служители е особено важно и много често дава положителни резултати не само при очертаване на правилната насока на разследването, но и при необходимост от използване на специални разузнавателни средства - за получаване на точна информация относно телефонни номера - мобилни и стационарни, имената на собствениците или ползвателите им, за обитавани жилищни или складови помещения, за моторни превозни средства, с оглед проследяване и установяването на връзки между разследвани лица и/или лица, за които има данни, че са съпричастни към извършеното инкриминирано деяние.

Много често освен на помощта на оперативни работници от МВР и ДАНС, при работата по тези дела се разчита и на експерти от други държавни структури и на издаваните от тях актове, които могат да се окажат добра основа за по-нататъшния ход на разследването, като:

- служители на Агенция „Митници“ – с оглед доклади, изготвени от митническите подразделения;
- служители на Национална агенция по приходите – с оглед изготвени ревизионни актове;
- служители на Агенцията за Държавна финансова инспекция - с оглед изготвени доклади за извършена финансова инспекция;
- служители на Агенция за приватизация – с оглед съставени приватизационни договори и упражнен следприватизационен контрол.

Наложилата се практика до момента сочи и други изводи при разпитите на свидетели по делата, свързани със злоупотреби със средства от еврофондовете.

При наличието на неистински оферти, каквито са преобладаващата част от случаите, към разпитите на управителите на фирмите - бенефициентите следва да се подхожда изключително внимателно с оглед събиране на доказателства за субективната страна. Не са малко и сключените договори с консултантски фирми за снабдяване с оферти /напр. по програма САПАРД/. В тези хипотези е много трудно да бъде вменено на управителя/представителя на фирмата-бенефициент съзнанието за неистинността на приложените по проекта документи. Ето защо водещият разследването предварително следва да е проверил проектната документация, за да се увери, дали не се съдържа в нея доказателство, че лицето само се е свързало със съответната фирма-доставчик, както и дали знае, че приложената от него към молбата за кандидатстване оферта е неистинска.

В голяма част от проверяваните случаи, договорите с консултантските фирми, на които се спряхме по-горе, се сключват с цел бенефициентът да се опита да избегне отговорността при евентуално разкриване на документно престъпление, както и за да получи свободни средства, с които да оперира. Ето защо е подходящо при даването на указания от страна на прокурора при образуване на досъдебното производство да се сочи събирането на доказателства и за престъпления против данъчната система.

Практиката показва, че доста често, особено когато се касае за неистински оферти, като техен издател е посочено юридическо лице, което се намира в чужбина. Това създава изключителни трудности, защото изисква разпити на представители на съответната фирма, изискването и прилагането на документи - оригинални оферти за сравнение, както и предоставяне на образци от почерка и подписа на лицето, за което се сочи, че е подписало офертата. Към настоящия момент, това става единствено чрез изготвяне на съдебни поръчки, което отнема много време и усилия на наблюдаващия прокурор, а в много чести случаи - липсва и отговор от съответните компетентни органи на запитаната държава. С оглед пълнота на разследването и проверка на всички възможни следствени версии понастоящем се полагат усилия при условията на чл.159 от НПК да могат да се ползват и докладите на ОЛАФ, както и приложенията към тях. Това би довело до бързина, както и до очертаване на кръга от лица, които могат в последствие да бъдат разпитани в качеството на свидетели в съдебната фаза на наказателното производство, още повече че изложеното в докладите на ОЛАФ не се приема безрезервно, а подлежи на проверка и преценка редом с останалия доказателствен материал.

В тази връзка трябва да се отбележи, че по делата, по които съобщенията до прокурора, като законен повод за образуване на досъдебно производство, са получени от **ОЛАФ**, като свидетели могат да бъдат разпитани и **служителите**, които са извършили проверката на случая, респ. изготвили са доклада с установените от тях констатации. Те биха били полезни по съображенията изложени по-горе.

Тук е мястото да се посочи, че доколкото делата за престъпления срещу финансовата система на Европейския съюз по своя характер са с голям обществен интерес, се налага и закрепване на показанията на свидетелите по

тях чрез разпита им пред съдия. Практиката показва, че предвид необходимостта от събиране на доказателства чрез използване на съдебни поръчки, съдебното производство започва след продължителен период от време. Това до голяма степен затруднява свидетелите да възпроизведат показанията си във вида, в които са били на досъдебното производство, когато възприятията им за обстоятелствата от значение за процеса са били ясни и неотдалечени във времето.

Друг е въпросът и за наличие на престъпни опити за въздействие върху свидетелите. Това често налага използването на процедурата по чл.223 от НПК особено за свидетелите, чиито показания се явяват изключително важни за изясняване на обективната истина по делата.

2. Последващи действия по разследването

С оглед събраните доказателства при разпитите на свидетелите, както и при извършено претърсване и изземване, много често при разследването на престъпления, насочени против финансовата система на Европейския съюз се налага **назначаване на експертизи**.

Това изложение не би могло да обхване всички възможни експертизи в тяхното многообразие, а и не е такава неговата цел. Все пак могат да бъдат открити най-често назначаваните:

- **съдебно-счетоводни експертизи**. Посредством назначаването им се цели да бъдат установени няколко групи обстоятелства:

- движението на парични средства по дебита и кредита на съответната сметка;
- движението на стоково-материални ценности в счетоводната документация на съответния търговски субект;
- митническото и данъчно оформяне на документи и относимостта му към действителния стокооборот.

- **съдебно-оценителни експертизи**;

- **финансово-икономически експертизи**. Докато за счетоводните експертизи от интерес са единствено счетоводното отчитане и движението на парични средства, активи и пасиви по различните сметки на дружеството, то финансово-икономическата експертиза има за задача да даде заключение за различни финансово-икономически параметри, като ликвидност и платежоспособност на дружеството, сключване на икономически неизгодни сделки - тук следва да се прави разлика между сключване на неизгодна сделка по смисъла на чл.220 от НК като инкриминирано деяние и сключване на неизгодни икономически сделки. Сключването на неизгодна сделка по смисъла на чл.220 от НК следва да се преценява не само от икономическа гледна точка, но и от правна гледна точка. Именно тук е важно отново да се напомни едно азбучно правило - водещите разследването и прокурорите не следва да включват в постановлението за назначаване на експертиза въпроси от правно естество, тъй като правната преценка може и трябва да бъде направена единствено от водещия разследването, прокурора или съда в съдебното производство.

- **банкови експертизи**. Посредством назначаването им се цели да се установи не само движението по сметките, но и това спазени ли са

изискванията на банковото законодателство и вътрешните актове на съответните банкови институции.

В някои случаи в зависимост от разследваното деяние, изброените до момента четири вида експертизи могат да бъдат обединени в една комплексна икономическа експертиза. Това разбира се не е задължително. Понякога дори може да се окаже неподходящо, тъй като при разследването на тези престъпления, документите които трябва да бъдат изследвани от вещите лица са в доста голям обем, имат своята специфика и изискват много добро познаване на финансовото, счетоводното и банковото законодателство, икономическите закони и механизми и др. Именно това прави една подобна комплексна експертиза сложна сама по себе си първо за определените вещи лица, а и за страните в процеса.

- **графически експертизи.** Посредством назначаването им се цели да се установи авторството на подпис и почерк при наличие на оригинални документи. Техен обект могат да бъдат най-различни документи. Както вече беше посочено, офертите, които се изискват по програма САПАРД например са едни от най-често проверяваните с оглед тяхната истинност. Също така на проверка относно истинността на подписа и почерка могат да бъдат подлагани и технологични проекти, молби за кандидатстване по различните програми, писма за намерения и др. Когато се разследва дейността на длъжностни лица, това могат да бъдат докладни записки, резолюции и др. подобни.

- **технически експертизи.** Към тази категория можем да отнесем:

- компютърно-технически - необходими за свалянето на хартиен и на електронен носител от иззети компютърни информационни системи или само от харддискете на същите на данни свързани с разследваното престъпление;
- технически експертизи на машини и съоръжения - използват се най-вече при установяване стойността на определени машини и съоръжения и тяхната техническата годност за работа предимно по предприєдинителните програми САПАРД и ФАР;
- хранително-вкусови експертизи - назначават се по някои от мерките по програма САПАРД, като например мярка 05 - "Пазари на производителите" с оглед установяване на това дали заложените параметри в бизнес-плановете и техническите документации на бенефициентите за изграждане на такива пазари с хладилни помещения отговарят на изискванията за съхранение и продажба на плодове, зеленчуци и риба;
- строително-технически експертизи- назначават се предимно по различни мерки по програма САПАРД с оглед установяване на това дали вложените материали в строителството на даден обект действително отговарят като количество и качество. Също така тук може да бъде назначена комплексна строително-техническа и икономическа експертиза с оглед даване на заключение и за стойността на изградените обекти. Строително-техническите експертизи могат да се разделят на няколко под-вида - строително-технически експертизи на сгради, пътностроително-технически експертизи - използват се вещи лица с опит по пътното асфалтово строителство- тук важно е вещото лице да даде заключение, за вида на извършваните работи, качеството им, стойността им и т.н. Особено важно е назначаването на такива експертизи по 07 и 08 мярка на програма САПАРД, свързани с

реконструкция и рехабилитация на селските и междуселски и градски райони, но за малки инфраструктурни проекти, тъй като по-големите инфраструктурни проекти се финансират по програма ИСПА.

Както вече беше отразено, много често по делата се налага **изготвяне на съдебни поръчки**. Тяхната цел може да бъде различна, но практиката до момента сочи, че най-често този способ се използва, за да бъде проверена истинността на подписи или печати върху предоставени оферти, да се разпитат в тази връзка длъжностни лица от юридически лица в чужбина, да се проверят делови отношения на бенефициента и др. подобни.

Изготвянето, а и изпълнението на такава поръчка, изисква много усилия, време и средства, поради което към подготовката ѝ следва да се подхожда изключително внимателно, след внимателен анализ на цялата събрана документация и преценка дали съществува необходимост от изготвянето ѝ.

В хода на разследването нерядко се налага **изискване на справки** на основание чл.159 от НПК.

Те могат да касаят:

- обстоятелства, свързани с обработката на документите на кандидата за получаване на субсидия, респ. бенефициента;
- набирането на вътрешноведомствени актове;
- набиране на длъжностни характеристики, заповеди за назначаване, трудови договори, особено когато производството е образувано и се води срещу длъжностни лица;
- набиране на справки от мобилните оператори и БТК – относно телефонни номера, собственост на определени физически лица или ползвани от фирми;
- набиране на счетоводни справки от счетоводствата на дружества и институции
- набиране на справки относно ценни книжа
- набиране на справки от лизингови дружества – за собствениците или ползвателите на автомобили /леки или товарни/ по държавни контролни регистрационни номера. В тази връзка трябва да се отбележи, че информационните масиви на МВР съдържат данни от различно естество.

Всички разследващи полицаи по всяко едно досъдебно производство имат възможност бързо да направят многобройни и различни по характера си справки, било то лично /ако имат разрешен достъп до съответните явни или секретни информационни масиви/ или чрез определени за това служители в областните дирекции на МВР и в по-големите районни управления на МВР. Поради това с оглед процесуална бързина може да се избегне формализма относно приобщаването на такива справки, т.е. доколкото ползваният масив е един и същ да не се изготвят и изпращат официални запитвания от същия водещ разследването, например до органите на КАТ или Гранична полиция, а да ги извърши съответният разследващ орган. В последния случай не бива да се забравя получената информация да бъде закрепена по реда на НПК.

Много често по този вид дела се налага **разкриване на банкова тайна**.

Ето защо водещият разследването, респ. прокурорът следва своевременно да се погрижи за установяване на банковите сметки, депозити и банкови касети на проверяваните лица. Това в особена степен важи, когато престъплението, за което лицето ще бъде привлечено в качеството на обвиняем, се предвижда санкция – глоба или конфискация на част или цялото имущество. В тези случаи събирането на информация относно банковите сметки, депозити и банкови касети е абсолютно задължително, доколкото от съответния първоинстанционен съд следва да бъде поискано налагане на обезпечителни мерки. Същото важи и за недвижимите имоти и вещните права върху тях, както и за притежаваните от обвиняемия МПС, тъй като и те попадат в обхвата на имуществото, върху което следва да бъдат наложени обезпечителните мерки.

Не трябва да се забравя и задължението да се уведомява Комисията за установяване на имущество придобито чрез престъпна дейност.

Редът за уведомяването на тази Комисия е подробно описан в закона, регламентиращ нейната дейност, както и наредбата за взаимодействие между Комисията, органите на МВР, Министерство на финансите, следствието и прокуратурата. Определени са и изискванията, при които е необходимо уведомяването ѝ. Най-важното в случая е, че Комисията се уведомява от водещия разследването или прокурора при привличането на дадено лице в качеството му на обвиняем за изрично изброени в закона престъпления като минималната сума, която трябва да е налице, за да бъде уведомена комисията е 60 000 лева, определена в преходните и заключителните разпоредби на закона.

След уведомяването на комисията, същата предприема всички мерки по обезпечаване на имуществото на обвиняемия с оглед последващото му отнемане в полза на държавата, но само на такова имущество придобито по престъпна дейност, т.е. тук е необходимо да бъде доказано, че имуществото е придобито по престъпна дейност, а именно - необходимо е налице влязъл в сила съдебен акт удостоверяващ, че действително съответното имущество е придобито от определено лице по престъпен начин. Имуществото, което трябва да се отнеме при доказана вина на подсъдимия може да бъде от различно естество - апартаменти, автомобили, пари по банкови сметки и други движими и недвижими вещи.

Когато водещият разследването прецени, че събраните доказателства са достатъчни, за да бъде **привлечено определено лице в процесуалното качество на обвиняем при спазване на процедурата по чл. 219 НПК**, следва да се квалифицира деянието, респ. деянията, които то е извършило.

Нашият съвет е да се пристъпва към това действие на по-късен етап от разследването: от една страна, с оглед спазване на изискването на законодателя да бъдат събрани достатъчно доказателства за виновността в извършването на определено престъпление или престъпления, а това на един ранен етап е невъзможно; от друга страна, поради затрудненията, които следват при провеждане на разпит при условията на чл.223 от НПК например.

Тук следва да се напомни вече казаното, че непосредствено след привличането на едно лице в процесуалното качество на обвиняем и неговия разпит, наблюдаващият прокурор трябва да внесе искане, подкрепено от

съответните доказателства, до първоинстанционния съд за налагане на обезпечителни мерки при наличие на предпоставките за това.

Заклучителният етап от разследването е **предявяването на материалите по делото**. Тук не са налице специфики, освен това, че с оглед големият обем на материалите, това процесуално действие може да отнеме повече време. Естествено при направени искания, бележки и възражения прокурорът трябва да се произнесе своевременно, с мотивирано постановление.

III. ТИПИЧНИ ТРУДНОСТИ ПРИ РАЗСЛЕДВАНЕТО

Макар такива трудности вече да бяха очертани в хода на изложението, тук те отново ще бъдат систематизирани.

На първо място, **спецификата на предмета на разследване** предполага запознаване с нова и специфична нормативна база.

Изисква се и взаимодействие със структури, които до момента все още не използват капацитета на своите контролни органи, което от своя страна води до затруднения и по отношение на работата на Прокуратурата, тъй като съобщенията, които постъпват от сертифицираните агенции и би следвало да служат за законен повод за образуване на досъдебно производство, не са подкрепени в болшинството от случаите с каквито и да било данни, въпреки наличието на специално създадени контролни отдели. Горното води до загуба на време и усилия от страна на оперативните служби, както и на прокурорите при събирането на достатъчно данни за образуване на наказателно производство.

На второ място, **субектите на престъпленията**, за които се водят наказателните производства, обичайно когато са управители/представители на фирми-бенефициенти са хора с вече изграден авторитет и положение в обществото, в не малка част от случаите – видни представители на българския бизнес, което още повече затруднява работата на разследващите органи и прокуратурата.

Това е така от една страна поради необходимостта да не се прехвърлят негативите от едно евентуално наказателно производство, респ. осъдителна присъда срещу управителя на дадена фирма, върху името на съответната фирма, което би довело до неблагоприятен отзвук не само в икономически, но и в социален аспект. От друга страна, не трябва да се забравя и че тези лица разполагат със съответните механизми за въздействие, включително и върху органите на съдебната власт, което обстоятелство беше отбелязано и в докладите за работата на специализираното звено като неблагоприятно условие на средата, в която следва да работят прокурорите, както и структурите в страната.

Когато субекти са длъжностни лица, те често вземат решения в рамките на колективен орган, което изключително затруднява, а понякога прави и невъзможно установяването на виновното лице. Тук отново трябва да се обърне внимание на необходимостта от събиране на доказателства за правата и задълженията на длъжностните лица чрез набавяне на длъжностни

характеристики, вътрешноведомствени актове и т.н., както и на необходимостта от законодателни промени.

Не на последно място, като особена трудност при разследването следва да се посочи и **наличието на международен елемент.**

Международният елемент може да се изрази в:

- фиктивно регистриране на търговски дружества извън територията на страната и извършване на различни сделки чрез тях;
- извършване на различни сделки като доставки на машини, съоръжения, насаждения и т.н. от реално съществуващи доставчици в други страни и последващо завишаване на доставните цени чрез посочване на неверни данни в митнически декларации или последващи фиктивни сделки;
- участие на физически лица, граждани на други държави като съучастници по смисъла на НК в извършеното престъпление или съпричастни към извършеното такова;
- откриване на банкови сметки в чужбина и особено в страни със защитена банкова тайна и невъзможност за разкриването ѝ с оглед прехвърлянето на парични средства придобити от извършеното инкриминирано деяние;
- закупуването на движимо и недвижимо имущество с парични средства придобити от тези престъпления.

Наличието на тези обстоятелства и необходимостта от изясняването им изисква изготвяне на съдебни поръчки с всички особености /най-вече дългия период от време, който изминава до пристигане на отговора от запитаната държава/, които бяха отразени в изложението до момента. Тук трябва да се посочи, че напредък в това отношение може да бъде отбелязан, ако в по-голяма степен се използва посредничеството на българският представител в EVROJUST, както и възможностите на видеоконференцията като способ за провеждане на разпити, макар и той да се отличава със своите специфики и трудности.

Глава трета

ФИНАНСИРАЩИ ПРОГРАМИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Политиките на Европейския съюз се финансират от Общността. Измамите, засягащи финансовите интереси на Общността, представляват сериозен риск за ефективното функциониране на Съюза и постигане на неговите цели. Защитата на бюджета на Общността е споделена отговорност на европейските институции и държавите-членки. Това налага обща цел – цялостна стратегия против измамите, насочена към основни предизвикателства: обща законодателна политика за справяне с измамите, нова култура на оперативно сътрудничество, институционален подход за предотвратяване и борба с корупцията и засилване на наказателноправните мерки.

Институциите на Общността и държавите-членки, като приемат необходимостта от ефективна защита на финансовите интереси на Общността, подписаха Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности⁶. Основната цел на Конвенцията е да осигури състави на престъпления в наказателното законодателство на държавите-членки за измама във вреда на финансовите интереси на Общността. Съгласно Конвенцията измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, както по отношение на разходите, така и на приходите, представляват всяко умишлено действие или пропуск, отнасящ се до:

- използване или представяне на фалшиви, неправилни или непълни отчети или документи, ефектът от които е присвояване или неправомерно задържане на средства, респективно – незаконно намаляване на ресурсите на общия бюджет на Европейските общности или бюджетите, управлявани от/от името на Европейските общности;
- неразкриване на информация в нарушение на конкретно задължение със същия ефект;
- присвояване на такива средства за цели, различни от онези, за които са били предназначени, респективно – присвояване на незаконно придобита полза със същия ефект.

Регламентът на Съвета (ЕО, ЕВРАТОМ) 2988/95 от 18 декември 1995 г. за закрила на финансовите интереси на Европейските общности създава правна рамка, обща за всички области, обхванати от политиките на Общността така, че да се осигури ефективност на борбата с измамите, които накърняват финансовите интереси на Общността⁷.

⁶ Ратифицирана със закон, обн. ДВ, бр. 12 от 6.02.2007 г.

⁷ Регламент 95/2988 въвежда следните определения:

„Неправомерни действия“ (нередност)

Всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат: нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход.

„Икономически оператор“

От 1 юни 1999 г. Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) е независимият орган, отговарящ за борба с измамите, увреждащи бюджета на Общността. Службата е създадена с Решение на Европейската комисия №352/28.04.1999 г. и е правопреемник на Службата за координиране и превенция на измамите от 1988 г. като част от Генералния секретариат на ЕК. Структурно ОЛАФ е Главна дирекция в ЕК. Службата упражнява правомощията на Комисията да провежда външни административни разследвания, с цел засилване на борбата с измамите, корупцията и други незаконни действия, засягащи неблагоприятно финансовите интереси на Общността, както и за борба с измамите или други действия, представляващи нарушение на разпоредбите на Общностното право.

ОЛАФ отговаря за осъществяването на всяка оперативна дейност на Комисията във връзка с борбата с измамите, и по-специално:

- разработване на необходимата инфраструктура;
- осигуряване събирането и анализа на информацията;
- осигуряване на техническа помощ, включително в сферата на обучение, за другите институции или органи, както и за компетентните национални органи

За осигуряване ефективно противодействие на злоупотребите със средства от фондовете на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, е необходимо сериозно познаване на позитивноправната регламентация на отделните предприемателни и оперативни програми, по които се предвижда финансиране със средства от еврофондовете.

I. САПАРД е „Специална програма за присъединяване в областта на земеделието и селските райони“ и е един от инструментите, подготвящи страните-кандидатки за бъдещото им членство в Европейския съюз, в областта на земеделието и селските райони.

Целите на САПАРД са:

- да създаде рамка за предприемателната помощ на ЕС за устойчиво развитие на земеделието и селските райони в страните-кандидатки от Централна и Източна Европа;
- да даде решения на проблемите в процеса на дългосрочното хармонизиране на сектора на земеделието и селските райони;
- да подпомогне въвеждането на законодателството на Общността в областта на Общата селскостопанска политика и свързаните с нея политики на Европейския съюз.

Сумата на директната субсидия за всяка от страните се определя на основата на обективни критерии, като: население, брутен вътрешен продукт (БВП), заетост в селското стопанство, земеделски площи, териториалната специфика и др.

Дейностите, които се включват за подкрепа в програмата, са определени в Националния план за развитие на земеделието и селските райони. Това е официалният документ, по който се ръководи програмирането и изпълнението на Програма САПАРД. Планът се разработва от българското правителство и се одобрява от Европейската комисия. Националният план за

Обикновено физическо или юридическо лице, или друго лице с юридически капацитет по националните закони, извършило някаква нередност. Терминът се използва и за всякакви други лица, които са участвали в нередността, както и за всеки, който е длъжен да поеме отговорност или да предотврати нейното извършване.

развитие на земеделието и селските райони на България включва 4 приоритетни области, а във всяка от тях се прилагат конкретни мерки.

Приоритетните области за България са:

- подобряване на условията за производство, преработка и маркетинг на земеделската продукция, горски и рибни продукти, съгласно Европейските стандарти; развитие на екологосъобразно селско стопанство, както и подобряване на дейностите по опазване на околната среда в земеделието и горите;
- интегрирано развитие на селските райони, с цел съхраняване и укрепване на техните икономики и общности и съдействие за ограничаване на процеса на обезлюдяване на тези райони;
- инвестиции в човешките ресурси – квалификация и обучение на заетите в производство и преработка на селскостопанска, горска и рибна продукция;
- техническа помощ.

Институции на българското правителство управляват процеса на приемане, преглед и подбор на одобрени проекти за финансиране по Програма САПАРД, в съответствие с критериите, заложи в Националния план за развитие на земеделието и селските райони, и процедурите, одобрени от Европейската комисия.

САПАРД финансира 50 % от разходите по одобрените проекти (от които 75 % се финансират от Европейския съюз, а 25 % – от националния бюджет на България).

Програма ФАР (PHARE) е основен финансов инструмент на Европейския съюз за сътрудничество със страните от Централна и Източна Европа при подпомагане на прехода им към пазарна икономика и демокрация. Програмата е създадена през 1989 г., с цел подпомагане процеса на преход в Полша и Унгария, а по-късно е приложена и в други страни. След 1998 г. приоритетите на програмата са съществено променени, като нейна основна цел става подготовката на страните –кандидатки за присъединяване към ЕС. Финансовите средства по ФАР се отпускат като безвъзмездна помощ, а обхватът на дейностите ѝ се е разширил значително. Програма ФАР е приспособена към променящите се приоритети и характер на процеса на реформите във всяка от страните – кандидатки за членство в ЕС.

Средствата по Програма ФАР се набират от общия бюджет на ЕС и от националното съфинансиране. Разпределението на финансирането става по критерия – БВП на глава от населението за конкретен район. Обхватът на действие е локален – за цялата България е разделена на шест планови района.

Помощта по програма ФАР се съсредоточава в две основни направления:

1. Институционално изграждане за възприемане достиженията на правото на ЕС (acquis), вкл. изграждане и повишаване на административния капацитет.

2. Инвестиционна подкрепа за обезпечаване на ефективното прилагане на acquis.

За България програма ФАР обхваща основно две програми: Национална програма и Програми за трансгранично сътрудничество (ФАР-ТГС).

ФАР – Национална програма

Ежегодно Европейската комисия подписва с България финансов меморандум за Националната програма ФАР. Той съдържа списък на всички проекти, които следва да бъдат изпълнени в рамките на приоритетните

области, определени в Партньорството за присъединяване на страната и в Националната програма за възприемане достиженията на правото на ЕС.

Финансовата структура на Националната програма ФАР, съгласно съответните ръководни документи на Европейския съюз, предвижда минимум 30 % от средствата да се отделят за институционално изграждане и максимум 70 % за инвестиции. В случай, че мерките по ИУ и свързаните с тях инвестиции са напълно приключени, могат да се увеличат инвестициите в подкрепа на ИСС.

Програма ИСПА е предприсъединителен финансов инструмент за 10-те страни от Централна и Източна Европа, кандидатстващи за членство в ЕС, за периода 2000–2006 г. и заедно с програмите ФАР и САПАРД се включва в механизмите на финансова помощ, оказвана от ЕС за подготовката на икономиките на страните-кандидатки за присъединяване. Следователно, изпълнението на програмата следва да се осъществява в контекста на такива рамкови документи за отношенията между ЕС и страните-кандидатки, като „Партньорство за присъединяване“, Националните стратегии на източноевропейските страни за присъединяване към ЕС, техните Национални програми за приемане на европейското законодателство и др. От друга страна, ИСПА, лансирана в съответствие с политическите решения на ЕС от Люксембург през декември 1997 г., е нов инструмент, който следва да се разглежда и като част от процеса на реформиране на Структурните фондове на ЕС в съответствие с приетия „План 2000“.

Не е случаен фактът, че двете основни сфери на дейност по програма ИСПА съвпадат с тези на Фонда за сближаване на ЕС.

Помощта на ЕС в рамките на Съвета № 1267/1999, според който подкрепата на Общността за страните-кандидатки се оказва в областта на икономическото и социално сближаване и във връзка с екологичната и транспортната политика и „допринася за целите, залегнали в Партньорство за присъединяване за всяка източноевропейска страна, както и за съответни национални програми за подобряването на околната среда и на транспортните инфраструктури мрежи“ /чл. 1 (1) и (2)/, като вниманието е насочено към две основни мерки:

1. Мерки за опазване на околната среда, които дават възможност на страните-бенефициенти да изпълняват изискванията на екологичното право на Общността, както и целите на Партньорствата за присъединяване.

Цели се подобряване на качеството на питейната вода, пречистване на отпадните води, обезопасяване и оползотворяване на твърдите отпадъци, очистване на въздуха в промишлените райони. Приоритет имат начинания, чиято цел е да се намали рискът за здравето на хората. Програмата финансира проекти, които осигуряват постоянно и рационално използване на природните ресурси, превантивни мерки за опазване на околната среда, идентифицират и спират замърсяването при източника. Например изграждане на пречиствателни станции, на депа за отпадъци и пр.

2. Транспортни инфраструктурни мерки, които насърчават устойчивата мобилност, а по-специално тези, които представяват проекти от общ интерес, основаващи се на критериите на Решение № 1692/96/ЕС, а и тези, които дават възможност на страните-бенефициенти да изпълняват целите на Партньорствата за присъединяване; това включва взаимнообвързаността и взаимната оперативна съвместимост на националните мрежи и с трансевропейските мрежи, както и достъп до такива мрежи. /чл. 2 (2)/.

Проекти, които свързват националните транспортни мрежи (жп линии, магистрали) с трансевропейските, както и за реконструкция и изграждане на летища, пристанища. Приоритетни в областта на транспорта са трансевропейските коридори 4, 7, 8, 9, 10, осигуряващи транспортни връзки със страните от ЕС и между страните-кандидатки. Поощряват се начинания, които гарантират подвижност, осигуряват сигурност, избягването на високи пътни разходи и пр. (например реконструкция и изграждане на жп линии, летища, пристанища и др.). Размерът на помощта от ISPA ще покрива до 85 % от стойността на проекта (или от останалата след приспадане на възможните приходи стойност), като остатъкът ще се набавя от българска страна. Средствата, около 1 млрд. евро годишно, ще се разпределят сред всички страни-кандидатки, на основата на броя на населението, БНП на глава от населението и територията. Ще се отчитат и конкретните нужди на съответната страна. Средствата ще се усвояват чрез прилагане на проектен подход, което означава, че ще бъдат финансирани проекти или групи проекти, на стойност най-малко 5 млн. евро.

„Леонардо да Винчи“ е програма за осъществяване политиката на Европейския съюз (ЕС) в областта на професионалното обучение. Секторна програма „Леонардо да Винчи“ поддържа и осъществява политиката за професионално образование и обучение на страните – членки на ЕС, като се съобразява със съдържанието и организацията на тази политика в съответната страна. Първата фаза на програмата беше с продължителност пет години – 01.01.1995–31.12.1999 г. В България тя стартира през 1998 г. с подготвителни мерки за присъединяване към програмата, а от 01.05.1999 г. България е пълноправен член на програмата „Леонардо да Винчи“.

Втората фаза на програмата „Леонардо да Винчи II“ беше установена с Решение на Съвета на Европейския съюз от 26 април 1999 г. и е с продължителност от седем години (01.01.2000–31.12.2006 г.). Република България беше официално приета за член на програмата с Решение № 3 на Съвета за асоцииране, относно участието на България в програмите на ЕС за обучение и образование, в сила от 2 август 2000 г. (публикувано в ОJ/L 248 (2000) р. 023-027, ДВ № 88/19.10.2001, стр. 21-24), вследствие Решения № 8/10.01.2000 и № 535/27.07.2000 на Министерския съвет на Р България, изм. и доп. с Решение на МС № 857/09.12.2003.

Целта на програмата е посредством транснационалното сътрудничество и натрупания опит, да се повишава качеството на професионалното образование и обучение, да се поощряват иновациите и да се разпространяват добрите професионални практики и системи в Европа.

Специфичните цели на програмата „Леонардо да Винчи“, определени в член 25.1 от Решението за създаване на програмата, са:

а) подпомагане на участниците в дейности по обучение и допълнително обучение в придобиването и използването на знания, умения и квалификации за улесняване на личното развитие, възможности за наемане на работа и участие в европейския пазар на труда;

б) подпомагане на подобряването на качеството и иновациите в системите, институциите и практиките за професионално образование и обучение;

в) засилване на привлекателността на професионалното образование и обучение и мобилност за работодателите и физическите лица, както и улесняване на мобилността на работещите стажанти.

Оперативните цели на програмата „Леонардо да Винчи“, определени в член 25.2 от Решението за създаване на програмата, са:

а) подобряване на качеството и увеличаване на обема на мобилността в рамките на Европа на хора, ангажирани в начално професионално образование и обучение и в продължаващо обучение така, че да се увеличи настаняването в предприятията до най-малко 80 000 годишно до края на Програмата „Учене през целия живот“;

б) подобряване на качеството и увеличаване на обема на сътрудничеството между институции или организации, предоставящи възможности за обучение, предприятия, социални партньори и други съответни органи в рамките на Европа;

в) улесняване на развитието на новаторски практики в областта на професионалното образование и обучение, различно от третата образователна степен и тяхното прехвърляне, включително от една участваща страна към други;

г) подобряване на прозрачността и признаването на квалификации и умения, включително придобитите чрез неофициално и неформално обучение;

д) насърчаване на изучаването на съвременни чужди езици;

е) подпомагане на разработването на новаторско, основано на ИКТ, съдържание, услуги, педагогически методи и практики на обучение през целия живот.

Финансовата подкрепа е фиксирана сума и ще се отпуска на два транша – 80 % авансово плащане след подписване на договора с одобрената за финансиране организация и до 20 % балансово плащане след приемане и одобряване на заключителен отчет.

Партньорствата по програмата „Леонардо да Винчи“ са нова дейност в рамките на програмата „Учене през целия живот“. Те са възможност за сътрудничество на теми, свързани с професионалното образование и обучение, между организации, работещи в областта на професионалното образование и обучение. В партньорствата, освен професионални гимназии и институции, следва да се включват и предприятия, социални партньори и други организации в сферата на професионалното образование и обучение. Партньорството трябва да включва най-малко три организации/институции от три страни, участващи в Програмата „Учене през целия живот“.

Схема на единно плащане (СЕП) и схема за единно плащане на площ (СЕПП)

Схемата на единно плащане (СЕП) и Схемата за единно плащане на площ (СЕПП) са част от първия стълб на Общата селскостопанска политика на ЕС – това са т. нар. „директни плащания“ и пазарната подкрепа на земеделските производители.

Двете схеми са въведени в рамките на реформата от 2003 г. С тази система за директно плащане, наречена „единно плащане“, субсидиите не обвързват с наличието и вида на производството (decoupling).

Целта на реформата бе засилване на пазарната ориентация на земеделците, при което решенията за инвестиции да се ръководят не от разликите във финансовата подкрепа на различните отрасли на селското стопанство, а от пазарното търсене и изискванията на потребителите.

Реформата има и за цел да гарантира по-голяма стабилност на приходите на земеделските стопани при намаляването на интервенционната цена,

вследствие изменение на Общата организация на пазара. Земеделските производители могат да решават какво да произведат, като са сигурни, че ще получат същия размер на помощта, без значение избраната култура, и така да се адаптират към търсенето.

За ЕС-15 бе въведена Схемата за единно плащане – СЕП (Single Payment Scheme – SPS). На новите страни-членки, включително и България, се предлага избор, да прилагат Схемата за единно плащане в две алтернативи: Схеми за единно плащане на площ (СЕПП) и Регионална схема за единно плащане.

България, Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Полша, Словакия и Румъния прилагат СЕПП. Тези държави ще трябва да приложат СЕП на края на преходния период, предвиден в СЕПП, т.е. на края на 2010 г., освен България и Румъния, които могат да прилагат СЕПП до края на 2011 г.

За получаването на помощта по СЕП и СЕПП е необходимо фермерите да спазват стандартите за безопасност на храните, опазване на околната среда, хуманно отношение към животните, опазване здравето на хората, безопасността на труда, както и поддържане на земеделската земя в добро състояние.

СЕП е регламентирана от Регламент на Съвета 1782/2003 за общи правила за схеми за директни плащания. Регламентът е изменен с Регламент №381/2007 г.

СЕПП се регламентира с решение на Съвета 2004/281/ЕС от 22 март 2004 г. При СЕПП, общата сума на директните плащания за страната (получена при преговорите) се разделя на допустимата за подпомагане използвана земеделска земя (според дефиницията на ЕВРОСТАТ тя включва обработваемата земя, пасищата, многогодишните култури и семейните градини) и така се получава размерът на помощта в евро на хектар.

Прилагане на Схемата за единно плащане на площ

Схемата за плащане на единица площ представлява плащане на единица площ (хектар), което у нас ще се прилага 3 години (за периода 2007–2009 г.). Размерът на плащането на хектар за България се изчислява, като се раздели годишният финансов пакет, определен за страната, на използваната земеделска площ (ИЗП).

Плащания се получават само за земя, а размерът е един и същ за всички производители в страната. Минималната площ за подпомагане на стопанство е от 0,3 до 1 ха, като всяка страна-членка взема решение за точния размер. За получаване на плащане земята трябва да се поддържа в добро земеделско състояние и да се опазва околната среда.

Прилагането на Схемата за единно плащане на площ (СЕПП) е една от основните дейности на РА. Плащането се определя на хектар използвана земя и не е обвързано с продукция или брой отглеждани животни. Допустимите за отпускане на помощи земи са:

- обработваема (орна) земя
- постоянно затревени площи (пасища и ливади)
- земи, заети с постоянни култури (в т.ч. лозя)
- семейни градини.

Българските земеделски стопани получават подкрепа чрез директни плащания, в съответствие с определена схема на нарастване, изразена в проценти от прилаганото ниво на такива плащания в ЕС-15, както следва:

25 % през 2007 г., 30 % през 2008 г., 35 % през 2009 г., 40 % през 2010 г., 50 % през 2011 г., 60 % през 2012 г., 70 % през 2013 г., 80 % през 2014 г., 90 % през 2015 г. и 100 % от 2016 г.

За някои сектори директните плащания обаче остават обвързани с размера на стопанисваната земя.

България, както е и при десетте нови страни-членки, има право да доплащане от националния бюджет към директните плащания – национални доплащания, които могат да се използват за различни сектори, в зависимост от решението на страната.

Задължително условие, за да бъде отпусната помощта, е земите, за които се кандидатства, да бъдат поддържани в добро земеделско и екологично състояние. Плащането се определя на хектар и е обвързано с отглеждане на култури, определени с акт на Министерството на земеделието и продоволствието. Допустими за подпомагане са всички площи, с изключение на площите, заети от трайни насаждения и тютюн, и постоянно затревените площи.

С Решение №1720/2006/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2006 г., се създава Програмата **„Учене през целия живот“**.

Тя стартира на 01 януари 2007 г. и ще продължи до 31 декември 2013 г.

Общата цел на Програмата „Учене през целия живот“ е да допринесе чрез учене през целия живот за развитието на Европейската общност като общество, основано на знания, с устойчиво икономическо развитие, с повече и по-добри работни места и по-голяма социална кохезия, като в същото време осигурява по-добра защита на околната среда за бъдещите поколения. Програмата цели и обмен на знания, сътрудничество и движение между системите на образование и обучение в рамките на Общността.

Структурата на Програмата „Учене през целия живот“ е различна от тази на програмите „Сократ“, „Леонардо да Винчи“, eLearning, които я предшества. Тя е структурирана като интегрирана програма, съставена от четири секторни програми, хоризонтална програма, насочена към различни области, както и програма в подкрепа на преподавателите, изследователите, ангажираните в процеса на европейската интеграция и работещи в основни европейски институции.

Програмата „Учене през целия живот“ подкрепя дейностите, инициирани от страните – членки на Европейския съюз, като същевременно отразява техните отговорности относно съдържанието на образователните и обучителните системи и взема под внимание тяхната културна и езикова идентичност.

Програмата „Учене през целия живот“ ще продължи седем години (2007–2013). Общият бюджет на Програмата за седемгодишния период възлиза на 6 970 000 000 евро.

Оперативни програми ⁸

Оперативна програма „Регионално развитие“ (ОПРР) е разработена в съответствие с целите на Европейския съюз, определени в Стратегическите насоки за сближаване на Общността за периода 2007–2013 г. и залегнали в Националната стратегическа референтна рамка на Република България. Освен това е съобразена с Националната програма за реформи, създадена в

⁸ Информация за оперативните програми се намира на страница <http://www.eufunds.bg/?cat=20>

съответствие с обновената Лисабонска стратегия, в отговор на Интегрираните насоки за растеж и заетост. В този по-широк контекст всички действия, предвидени в рамките на ОПРР, ще включват приоритетите на Общността, които подкрепят устойчивото развитие чрез укрепване на растежа, конкурентоспособността и заетостта, социалното включване, опазването и качеството на околната среда.

Докато другите оперативни програми се отнасят към целите и приоритетите за развитие, наблягайки върху националната политика и само частично отразяват регионалните характеристики на България, ролята на ОПРР е да предложи набор от интегрирани мерки, които да допринесат за постигане на дългосрочните цели за развитие на страната, като същевременно включват и териториалните фактори на растежа. Някои от предложените операции ще бъдат изпълнени в партньорство и координация с различни секторни политики, докато други са обект изцяло на регионалната политика. Във всички случаи предвидените действия винаги ще са свързани с възможно най-широко участие на регионалните и местни власти и заинтересовани страни.

Предвид мащаба на Националната стратегическа референтна рамка, ОПРР съдържа приоритети и интервенции, свързани единствено със структурните фондове и национално съфинансиране. Програмата е насочена към вече идентифицираните от българското правителство основни проблеми и към политика, целяща тяхното решаване, посредством осигуряване на допълнително финансиране от ЕС за подкрепа на националните приоритети и ресурси в области, които могат да бъдат финансирани със средства от Структурните фондове, и в частност от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). По този начин ОП „Регионално развитие“ представлява една цялостна стратегия за регионално развитие за периода 2007–2013 г., подкрепена от многогодишен инвестиционен ангажимент в следните важни области: развитие на инфраструктурата в градските центрове, териториална свързаност, устойчив растеж на туризма и подкрепа за регионални и местни партньорства.

Оперативна програма „Регионално развитие“ е единствената оперативна програма за всичките шест района за планиране в България, избираеми за финансиране по цел „Сближаване“ на ЕС. В този смисъл тя отразява координацията с другите секторни оперативни програми до голяма степен, с цел да се гарантира съгласуваност, синергия и допълняемост по един ефективен начин. Ето защо трябва да се спомене, че при разработването на програмата е използван прагматичен подход, отчитащ външните правила, особености и ограничения, с цел да определи философия и логика на интервенция, която се основава на необходимото, възможното и реалистично постижимото в рамките на следващия програмен период, а не върху онова, което е желателно и възможно.

ОПРР е изготвена от Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), съгласно методология, прилагаща основните принципи на политиката за сближаване на ЕС, следвайки изискванията на чл. 10 и чл. 11 от Общия регламент⁹ относно процеса на програмиране и партньорство. Водени от принципа за партньорство, програмата е 1 Регламент на Съвета (ЕС) № 1083/2006 от 11 юли 2006 г., относно общите разпоредби

⁹ Регламент на Съвета (ЕС) № 1083/2006 от 11 юли 2006 г., относно общите разпоредби за прилагане на Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд.

за прилагане на Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, изготвена в тясно сътрудничество с Европейската комисия, посредством обсъждания и предоставяне на предварителни коментари през целия период на разработване на програмата, като отразяването на резултатите от тях е един непрестанен процес, водещ до усъвършенстване на документа.

Изготвянето на ОПРР бе поверено на работна група, ръководена от МРРБ, в качеството ѝ на бъдещ Управляващ орган, с широкото участие и представителство на заинтересованите страни на национално и регионално ниво, т.е. управляващи органи, отрасли министерства, държавни агенции, регионални съвети за развитие, сдружения на общини, агенции за регионално развитие, стопански сдружения и съюзи на работодатели, синдикати, НПО и други. Всички гледни точки и резултати, получени от заинтересованите страни в процеса на широко обсъждане, проведен след публикуването на първия работен вариант на ОП „Регионално развитие“ през месец март 2005 г., бяха до голяма степен отразени и намериха своето място в разработването на оперативната програма.

ОПРР е изготвена, в съответствие с ангажиментите, поети в рамките на Стратегията за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, разпоредбите в Глава 21 от Договора за присъединяване и при спазване на разпоредбите от Общия регламент и Регламента за ЕФРР за периода 2007–2013 г. Същевременно, Законът за регионалното развитие от месец февруари 2004 г., който отменя закона от 1999 г., очертава настоящата рамка за планиране и програмиране на регионалното развитие в България. Тъй като се очаква средствата от ЕС да бъдат най-големият финансов ресурс в подкрепа на дейностите за регионално развитие, които следвайки принципа за съфинансиране, ще мобилизират значителни национални ресурси, Законът за регионалното развитие неизбежно покрива значителна част от рамката за програмиране на Структурните фондове (СФ) на ЕС.

Оперативна програма „Конкурентоспособност“

Европейският съюз провежда политика за икономическо и социално сближаване, чиято цел е да се намалят разликите между икономическото и социалното развитие на отделните страни и региони. Въпреки че през последните години България постигна значителен успех в превръщането си в конкурентна икономика, главно по отношение на връзките си със страните – членки на Съюза, брутният вътрешен продукт на страната все още е под 75 % от средния брутен вътрешен продукт за ЕС. Това означава, че цялата страна се счита за регион по Цел „Сходство“, съгласно новите регламенти, и ще може да получава подкрепа от структурните фондове по тази цел.

Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози е отговорна за изготвянето на Националната стратегическа референтна рамка 2007–2013 г. Координационният съвет на НПР координира процеса на изготвяне на НСРР. Министерство на икономиката и енергетиката участва чрез член на КС (заместник-министър на икономиката и енергетиката) и представител в работната група за НПР.

Министерството на икономиката и енергетиката е отговорно за изготвянето и изпълнението на Оперативната програма “Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”. Управляващ орган е

дирекцията „Европейски фондове за конкурентоспособност“, която изпълнява и функциите на секретариат на ОП.

ОП „Конкурентоспособност“ е една от седемте оперативни програми на Националната стратегическа референтна рамка 2007–2013 г., разработена в съответствие с поетите ангажименти по Преговорна глава 21 „Регионална политика и координация на структурните инструменти“. Програмата съответства на стратегическата цел на НСРР „Увеличаване конкурентоспособността на икономиката за постигане на висок и устойчив растеж“, както и на третия стратегически приоритет „Насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление“.

На 1 март 2007 г. Министерският съвет на Република България прие първата Национална програма за реформи (НПР). Документът се стреми да направи по-ефективни и да постигне синергичен ефект между националните политики, свързани с постигане на целите на Лисабонската стратегия. ОП „Конкурентоспособност“ взема под внимание мерките, заложи в НПР, и е в съответствие с тези от тях, които се отнасят до развитието на МСП и предприемачеството, развитието на иновационните дейности, подобряването на бизнес средата, в това число и про-иновационната такава. Близко 90 % от бюджета на ОП е определен за тези цели. Като вторичен ефект се очаква изпълнението на подобни мерки да окаже положителен ефект върху нивото на заетост в страната.

Стратегията за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, приета с ПМС 312/2002 г., посочва необходимостта от спазване на принципа на партньорство, в процеса на програмиране и по време на подготовката, финансирането, наблюдението и оценката.

Критериите и механизмите за определяне и привличане на партньорите са представени в Специализирано ръководство за партньорство, изготвено от Централното координационно звено в Министерството на финансите.

Съгласно чл. 11 от Регламента на ЕК 1083/2006, Оперативната Програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ (ОП „Конкурентоспособност“) се разработва на база спазване принципа на партньорство. Съгласно ПМС № 171/02.08.2002 г., икономическите и социални партньори бяха включени в разработването на ОП. Член 10д, точка 5 от Постановлението, решение на Координационния съвет, определя ключовите икономически и социални партньори, които да бъдат включени в работната група на Оперативната програма.

Работната група за изготвяне на Оперативната програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ е създадена през август 2004 г., на база широко представителство, което осигурява спазване принципа на партньорство и прозрачност при програмирането на стратегическия документ. Работната група включва представители на министерства и агенции, пряко свързани със Структурните фондове или ОП „Конкурентоспособност“, социални партньори, участващи чрез национални представителни организации на работодатели и на трудещите се, неправителствени организации, научни институции, представители на Националното сдружение на общините в Република България, както и представители на банковия сектор. Заседанията на работната група се провеждат, съгласно правила за работа, приети от членовете на групата, като за всяко заседание се води писмен протокол, който е достъпен за всички членове на работната група. Решенията, взети на заседанията на работната

група, са основният инструмент за приемане, поправка и контрол на изготвените части на Оперативната програма.

Оперативната програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ (ОП „Конкурентоспособност“) е основният програмен документ за изпълнение на политиката за икономическо и социално сближаване и за повишаване на конкурентоспособността на българската икономика. Целта на подкрепата в рамките на ОП „Конкурентоспособност“ е да развие потенциала за конкурентно и ефективно производство и бизнес, да допринесе за увеличаване на икономическия ефект и да подпомогне необходимите структурни промени, с оглед постигането на устойчив напредък и приемливо сближаване в края на програмния период. За постигане на тези цели се предвижда подкрепа за развитие на производителността на малките и средни предприятия, както и за развитие на иновациите и новите технологии, и за подобряване на бизнес средата. Оперативната програма ще допринесе и за достигането на общите за ЕС хоризонтални цели, като опазване на околната среда, равни възможности и развитие на информационното общество.

Оперативната програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ е основана на пет приоритетни оси за програмния период 2007–2013 г.:

Приоритетната ос 1 „Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности“ е фокусирана върху подпомагане развитието на научноизследователска и развойна дейност за и от предприятията, с цел укрепване на техния иновационен потенциал и изграждането на подходяща проиновативна бизнес инфраструктура, която да укрепи връзката наука–бизнес.

Приоритетната ос 2 „Повишаване ефективността на предприятията и развитие на бизнес средата“ поставя акцент върху подкрепа за микро, малки и средни предприятия, с потенциал за развитие, в които да се подпомага технологичното обновление и управлението на качеството, както и подобряване на консултантските и информационни услуги предоставяни на бизнеса, подобряване на енергийната ефективност в предприятията и насърчаване на бизнес кооперирането и свързването в мрежи.

Приоритетната ос 3 „Финансови инструменти за развитие на предприятията“ цели подобряване достъпа до капитал за развитие на предприятията.

Приоритетната ос 4 „Укрепване на международните пазарни позиции на българската икономика“ цели подпомагане на инвестиционната дейност, подобряване на експортния потенциал на националната икономика и подкрепа на националната инфраструктура по качеството.

Приоритетната ос 5 „Техническа помощ“ ще подпомага управлението, изпълнението, мониторинга и контрола на дейностите по ОП „Конкурентоспособност“, както и работата на Комитета за наблюдение, включително и чрез провеждането на проучвания и изследвания, необходими за изпълнението и оценката на ОП, както и на информационни кампании за осигуряване на прозрачност на дейностите по ОП.

Оперативната програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ ще се финансира със средства от Европейския фонд за регионално развитие и съответното съфинансиране от страна на националния бюджет. Оперативната програма отговаря на основните стратегически и програмни документи на ЕС, като е в съответствие с политиките на Съюза и националните политики.

Оперативна програма „Околна среда 2007–2013 г.“ е една от седемте оперативни програми, разработени като част от Националната стратегическа референтна рамка на Република България за програмния период 2007–2013 г. На базата на анализ на настоящата ситуация, програмата определя приоритетните за страната области по отношение на сектор „околна среда“, които ще намерят своята реализация и финансиране в рамките на този документ и през този период.

Чрез подобряване и развитие на базисната инфраструктура, свързана с опазване на околната среда, оперативната програма ще допринесе за осъществяването на стратегическата визия за България, съгласно Националната стратегическа референтна рамка за периода 2007–2013 г., а именно: към 2015 г. България да стане динамична, конкурентоспособна и достъпна държава – членка на ЕС, с високо качество на живот, доходи и социална чувствителност на обществото.

Оперативната програма (ОП) се основава на целите и приоритетите на екологичната политика на ЕС и отразява поетите от България международни ангажименти в сектор „околна среда“, както ангажиментите към ЕС, поети по време на предприєдинителния период, заедно със специфичните национални интереси. ОП е изготвена в съответствие с принципите, формулирани в основните национални документи за сектор „околна среда“.

ОП съдейства за постигането на следните средносрочни стратегически цели на Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) на страната за периода 2007–2013 г.:

- засилване на конкурентоспособността на икономиката, с оглед постигане на висок и устойчив растеж;
- развитие на човешкия капитал, с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция.

За да постигне тези средносрочни цели, България трябва да се фокусира върху четири стратегически приоритета, като първият от тях е приоритет „Подобряване на базисната инфраструктура“. Настоящата ОП ще допринесе основно към този стратегически приоритет на НСРР чрез инвестиции главно в инфраструктурата, свързана с опазване на околната среда, които ще целят да подпомагат растежа на икономиката и да осигурят по-добър стандарт на живот.

ОП „Околна среда 2007–2013 г.“ се разработва в рамките на цел „Сходство“ на Европейската общност и нейното изпълнение ще се осъществява с финансовата подкрепа на Европейския съюз (чрез Кохезионния фонд и Европейския фонд за регионално развитие).

ОП включва анализ на настоящата ситуация в сектор „околна среда“ и анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите. (SWOT анализ 1). На базата на резултатите от тези анализи са формулирани стратегията на ОП, нейните цели и приоритетни оси, както и финансовият план за тяхната реализация и рамката за изпълнение, като са взети предвид различията между средното ниво в страната и това в Европейския съюз по основни показатели за сектор „околна среда“.

Цялостният процес по разработването на програмата бе организиран от Управляващия орган (УО) на ОП – Дирекция „Кохезионна политика за околната среда“ в Министерството на околната среда и водите.

Цялостната дейност на Министерството на околната среда и водите (МОСВ) е под ръководството на министъра на околната среда и водите. Той отговаря за изпълнението на държавната политика за околната среда.

Министърът ръководи, координира и контролира разработването и изпълнението на държавната политика за опазването на околната среда, опазване и използване на водите и земните недра. Той упражнява компетенциите си, в съответствие със Закона за опазване на околната среда и другите нормативни актове в сектора. Министерството на околната среда и водите се състои от 15 дирекции (3 дирекции към общата администрация и 12 дирекции към специализираната администрация). В рамките на МОСВ функционират и следните независими звена:

- Изпълнителна агенция по околната среда (ИАОС) – отговаря за Националната система за мониторинг на околната среда. ИАОС е администрация към министъра на околната среда и водите и се ръководи от изпълнителен директор.
- 15 регионални инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) – административни структури към министъра на околната среда и водите, ръководени от директори и осигуряващи провеждането на държавната политика по опазване на околната среда на регионално равнище. РИОСВ контролират изпълнението на изискванията за опазване на околната среда от страна на общините и от промишлените предприятия.
- 3 дирекции „Национални паркове“ – специализирани регионални органи към Министерството на околната среда и водите, управлявани от директори, отговорни за защитата на националните паркове на местно ниво.
- Басейнови дирекции – органи към МОСВ, управлявани от директори. Басейновите дирекции са отговорни за изпълнението на националната политика за опазване на водите на местно ниво.
- Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС) – орган, реализиращ екологични дейности (проекти), в съответствие с национални и общински стратегии и програми в областта на опазване на околната среда. Източници на финансиране са държавният бюджет, външни донори, събрани такси и наложени санкции.

ОП „Околна среда 2007–2013 г.“ е разработена при пълно спазване на принципа на партньорство и при активно участие на всички административни и социално-икономически партньори: представители на заинтересовани министерства, Националният статистически институт, Националното сдружение на общините в България, Асоциацията на еколозите от общините в България, представители на областни администрации, Българската стопанска камара, Националният съвет на хората с увреждания, представители на екологични неправителствени организации (НПО), синдикати, Българската академия на науките и т.н.

Предварителната оценка на ОП „Околна среда 2007–2013 г.“ е извършена през 2006 г. от независими консултанти (DFC), избрани чрез конкурентна тръжна процедура, с финансиране по програма ФАР. Междинният доклад за предварителната оценка и неговите заключения се отнасят до работната версия на ОП „Околна среда 2007–2013 г.“ от май 2006 г. Основните заключения от междинния доклад са достъпни на www.moew.government.bg.

Основните стъпки при подготовката на **Оперативната програма „Транспорт“** са определени с постановление на Министерския съвет № 171 от август 2002 г., изменено и допълнено от Постановление на Министерския съвет № 12 от 19 януари 2004 г. Съгласно Регламент на Съвета (ЕС) №

1083/2006 от 11 юли 2006 г., определящ Основните разпоредби относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и отменящ Регламент (ЕС) № 1260/1999, Оперативна програма „Транспорт“ е част от Националната стратегическа референтна рамка (НСРР), която на основата на координирана последователност от приоритети, дефинира стратегическото развитие на транспортния сектор за периода 2007–2013г., с цел да постигне целта „Сближаване“ на ЕС. Оперативната програма „Транспорт“, наричана по-нататък Секторната оперативна програма „Транспорт“ (СОПТ) ще бъде съфинансирана от Кохезионния фонд и Европейския фонд за регионално развитие.

Секторната оперативна програма „Транспорт“ е изготвена в изпълнение на:

- Постановление на Министерския съвет № 171/02.08.2002 г., допълнено и изменено от Постановление на Министерския съвет № 12/19.01.2004 г., засягащо създаването на Координационен съвет за Националния план за развитие/НСРР и процеса на изготвяне на програмни документи, засягащи участието на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС;
- Регламент на Съвета (ЕС) № 1083/2006;
- Глава 21 „Регионална политика и координация на структурни инструменти“.

Изготвянето на СОПТ започна през месец октомври 2004 г., в съответствие с принципа на партньорство между ключови министерства, неправителствени организации, организации на работодатели, социално-икономически партньори, академични кръгове, регионални и местни власти, чиито представители са членове на работната група, създадена със заповед на министъра на транспорта. Координацията на подготовката на СОПТ и нейната съгласуваност с останалите Оперативни програми и Националната и Европейска транспортни политики се извършва от Дирекция „Координация на програми и проекти“ – управляващ орган на СОПТ, в тясно сътрудничество с Агенцията за икономически анализи и прогнози – секретариат на Националния план за развитие. Отделните глави на СОПТ са изготвени, обсъдени и съгласувани с членовете на работната група по време на единадесет работни сесии.

Основни документи, използвани в процеса на изготвяне на Секторната оперативна програма „Транспорт“:

- Националната стратегическа референтна рамка;
- Бяла книга „Европейска транспортна политика до 2010 г. – време за решение“ и актуализацията ѝ от 2006 г.;
- Докладът от Група I на високо равнище, председателствана от Карел ван Мирт, окт. 2003 г., и Решение (ЕК) 1692/96, изменено с Решение (ЕК) № 884/2004;
- Докладът от Групата на високо равнище, председателствана от Лойола де Паласио, относно разширяването на основните Трансевропейски транспортни оси към съседните страни и региони, ноември 2005 г., и Комюникето на Комисията от 7 февруари 2007 г.;
- Стратегия за развитие на транспортната инфраструктура на Република България до 2015 г.;
- Национална стратегия за интегрирано развитие на инфраструктурата на Република България за периода 2006–2015 г.;
- Десетгодишен план за развитие за НКЖИ, разработен по Проект

- „Организационно реструктуриране на железницата – развитие на управлението на железопътната инфраструктурна компания“ от SYSTRA, CIE Consult, Railplan и Deloitte&Touche, финансиран по програма ФАР за 2002 г.;
- Стратегия за интегриране на българската железопътна инфраструктура в европейската интермодална транспортна мрежа;
- Изследване за подобряване на навигацията по река Дунав в България и Румъния, изготвено от Фредерик Р. Харис В.В., финансирано по програма ФАР, декември 1999 г.;
- Стратегия за развитие на вътрешния воден транспорт, морския транспорт и пристанищата до присъединяването на Република България към Европейския съюз;
- Национална стратегия по програма ИСПА – сектор „Транспорт“;
- Национална стратегия за опазване на околната среда за периода 2000–2006 г.;
- Национална стратегия за опазване на околната среда.

Целта на Секторната оперативна програма „Транспорт“ 2007–2013г. е развитието на железопътната, пътната и водна инфраструктура, както и стимулиране развитието на комбиниран транспорт, в съответствие с транспортната политика на Европейския съюз и установените изисквания за развитие на Трансевропейската транспортна мрежа за постигне на устойчивост на българската транспортна система.

Оперативната програма „Развитие на човешките ресурси“ е стратегически документ, който ще бъде рамка за усвояване на финансови средства, съфинансирани от Европейския социален фонд на ЕС и националния бюджет, в рамките на програмния период 2007–2013 г. и ще обхване територията на цялата страна под цел „Сближаване“.

Тя е съставна част от Националната стратегическа референтна рамка, една от основните цели на която е „развитие на човешкия капитал, с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция“.

Стратегическата цел на оперативната програма е да се подобри качеството на живот на хората в България чрез подобряване на човешкия капитал, постигане на високи нива на заетост, повишаване на производителността, достъп до качествено образование и учене през целия живот и засилване на социалното включване.

Това означава да се инвестира в хората да придобият нови знания и умения; да се утвърди практиката за учене през целия живот, с цел професионална реализация през целия активен живот; да се гарантира на всеки пълноценно участие в обществото и правото на достоен труд; да се постигне по-високо качество на работната сила; да се гарантира достъп до качествено образование и обучение за всички; социалната защита да стане по-устойчива и „активна“; да бъде осигурено равенство на възможностите; да се насърчи развитието на сектора на социалната икономика и като резултат от всички целенасочени действия да се постигне икономическо и социално сближаване.

При изпълнението на ОП РЧР ще бъдат преследвани следните специфични цели:

- повишаване предлагането на труд и качеството на работната сила;
- увеличено инвестиране в човешкия капитал чрез по-добро и по-достъпно образование;

- повече социален капитал, партньорства и мрежи и развитие на социалната икономика.
- За постигане на поставените цели се предвижда оперативната програма да бъде фокусирана върху реализирането на следните приоритетни оси:
- насърчаване на икономическата активност и развитие на пазар на труда, насърчаващ включването;
- повишаване на производителността и адаптивността на заетите;
- подобряване качеството на образованието и обучението, в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието;
- подобряване на достъпа до образование и обучение;
- социално включване и насърчаване на социалната икономика;
- повишаване ефективността на институциите на пазара на труда, социалните и здравните услуги;
- транснационално и междурегионално сътрудничество.

Поставените приоритетни оси отговарят на сферите на действие, които могат да бъдат подкрепени от ЕСФ, съгласно разпоредбите на чл. 3 от Регламента на Европейския парламент и на Съвета № 1081/2006 от 5 юли 2006 г. за ЕСФ. Стратегията на ОП РЧР се основава на целите, които си поставя ЕС за програмния период 2007–2013 г. в Стратегическите насоки на Общността за сближаване. При разработването на оперативната програма са отчетени и други основни стратегически документи и концепции на ЕС, както и приоритетите на провежданите национални политики и Националната програма за реформи.

Изпълнението на оперативната програма ще допринесе за реализирането на основните хоризонтални принципи на подкрепата от ЕСФ за периода 2007–2013 г., както и за прилагането на водещите принципи на Стратегическите насоки на Общността за сближаване и на Инициативата на Общността EQUAL – равенство на половете и превенция на дискриминацията, въз основа на пол, раса, етнически произход, религия или вявания, увреждания, възраст или сексуална ориентация, иновации, прилагане на политики (mainstreaming), партньорство, транснационално и междурегионално сътрудничество, добро управление на програми и проекти.

С цел принос към постигането на всеобхватната дългосрочна цел на ЕС за устойчиво развитие, заложен в Договора за ЕС и Стратегията за устойчиво развитие на ЕС, приета от Европейския съвет в Гьотеборг през месец юни 2001 г. и преработена отново през месец юни 2006 г., както и Стратегическите насоки за сближаване на Общността (2007–2013 г.), в ОП РЧР е интегриран принципът за устойчиво развитие.

В допълнение, за постигане на по-голяма ефикасност и ефективност на оперативната програма, за гарантиране на прозрачност и съответствие с действащото законодателство, при изпълнение на оперативната програма ще бъде спазван и принципът за добро управление на програми и проекти.

ОП РЧР е разработена при спазване на принципа на широко представителство и партньорство на всички заинтересовани страни. Приносът на социалните партньори, академичните среди и неправителствения сектор бе изключително полезен поради необходимостта да бъде постигнато общо разбиране за всички елементи, присъщи на динамичното развитие на процесите по посока на инвестирането в човешкия капитал и постигането на общество на знанието.

ОП РЧР е разработена от работна група, специално създадена със заповед на министъра на труда и социалната политика, която включва представители от следните институции и организации: Министерството на труда и социалната политика, Министерството на финансите, Министерството на икономиката и енергетиката, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на образованието и науката, Министерството на транспорта, Министерството на здравеопазването, Министерството на земеделието и горите, Министерството на околната среда и водите, Министерството на държавната политика при бедствия и аварии, Администрацията на Министерския съвет - дирекция „Етнически и демографски въпроси“, Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографски въпроси, Министерството на културата, Министерството на държавната администрация и административната реформа, Агенцията за икономически анализи и прогнози, Агенцията по заетостта, Националната агенция за професионално образование и обучение, Агенцията за социално подпомагане, Държавната агенция за закрила на детето, Държавната агенция за младежта и спорта, Националният осигурителен институт, Националният статистически институт, Националното сдружение на общините в Република България, Българската стопанска камара, Българската търговско-промишлена палата, Българския съюз на частните предприемачи „Възраждане“, Съюзът на работодателите в България, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда „Подкрепа“, Съюзът на синдикатите в обединение „Промяна“, Асоциацията на индустриалния капитал в България, Икономическият и социален съвет, Съюзът за стопанска инициатива, Съветът на ректорите на Висшите училища в България, Българската академия на науките, Националният съвет за интеграция на хората с увреждания, Агенцията за хората с увреждания, Държавната агенция за информационни технологии и съобщения, Администрацията на Министерския съвет, дирекцията „Стратегическо планиране и управление“, Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, Министерството на земеделието и горите.

С оглед отчитане на специфичните проблеми в сферата на развитието на човешките ресурси, на регионално ниво беше проведено обсъждане с всички областни администрации в страната на първия индикативен вариант на приоритетните оси и дейности към оперативната програма.

В периода 10–28 юли 2006 г. се проведеха шест публични обсъждания на ОП РЧР в плановите региони с центрове Пловдив, Видин, Русе, Варна, София и Бургас и две специализирани по отношение на ромското и социалното включване. Следвайки принципа на широка представителност и партньорство, над 550 представители на заинтересовани организации и институции от регионите взеха участие в обсъжданията. В тях участваха представители на общинските и областните администрации, неправителствени организации, центрове за професионално обучение, училища, университети, частни предприятия, читалища, регионални структури на Министерството на образованието и науката, Агенцията по заетостта и Агенцията за социално подпомагане, и др.

При изпълнението на оперативната програма принципът на партньорството, наред с другите хоризонтални принципи, ще бъде спазван в рамките на всички приоритетни оси и на всички нива на интервенция.

Оперативната програма „Административен капацитет“ (ОПАК) е стратегически документ за модернизация на българската държавна

администрация и подобряване на работата на органите на съдебната власт и на структурите на гражданското общество за периода 2007–2013 г. Тя се финансира от Европейския социален фонд (ЕСФ) и от националния бюджет. Програмата отговаря на препоръката от Стратегическите насоки за сближаване на Общността да се предприемат специални действия за укрепване на административния капацитет в рамките на цел „Сближаване“.

Оперативната програма „Административен капацитет“ е част от Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) 2007–2013 г., като допринася за изпълнението на двете ѝ стратегически цели:

- засилване на конкурентоспособността на икономиката, с оглед постигането на висок и устойчив растеж и
- развитие на човешкия капитал, с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция.

Оперативната програма „Административен капацитет“ има хоризонтален обхват и нейната стратегическа цел е:

- подобряване на работата на държавната администрация за реализиране на ефективни политики, качествено обслужване на гражданите и бизнеса и създаване на условия за устойчив икономически растеж и заетост;
- повишаване на професионализма, прозрачността и отчетността в съдебната система.

При изпълнението на ОПАК се поставят следните специфични цели.

С изпълнението на Оперативната програма „Административен капацитет“ ще се постигнат общи стандарти и правила за реформа на държавната администрация на всички нива – централно, областно и общинско. Ще се развие професионална администрация, насочена към потребностите на обществото, и ще се намалят разходите и бюрократичните процедури в нейната дейност. Чрез Програмата ще се въведат работещи механизми за вътрешен и външен контрол за по-добра отчетност и прозрачност.

Капацитетът на гражданското общество за сътрудничество и диалог с администрацията и органите на съдебната власт също ще бъде подкрепен в рамките на ОПАК. Така ще се постигне качествено формулиране и изпълнение на политики при прилагане на принципа на партньорство.

Освен хоризонтален, ОПАК има и секторен обхват, като адресира реформата в съдебната система с фокус прозрачността в работата ѝ и развитие на човешките ресурси. Укрепването на съдебната система е от особено значение за прилагането на правото на Общността. Ефективната и прозрачна съдебна система е важна предпоставка за създаване на добра среда за бизнеса и по-висок икономически растеж в страната.

В допълнение ще бъдат използвани възможностите за транснационално и междурегионално сътрудничество за обмен на добри практики с други държави-членки в области от значение за административната и съдебната реформа.

За постигане на поставените цели изпълнението на ОПАК е съсредоточено в следните приоритетни оси, в съответствие със сферите на действие, които могат да бъдат подкрепени от Европейския социален фонд, съгласно разпоредбите на чл. 3 от Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 05.07.2006 г. относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1784/1999:

- Ефективно функциониране на администрацията и на съдебната система

- Подобряване на управлението на човешките ресурси и повишаване на квалификацията на служителите в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество
- Модерно обслужване от страна на администрацията и на съдебната система
- Приоритетна ос I: Добро управление
- Приоритетна ос II: Управление на човешките ресурси
- Приоритетна ос III: Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление
- Приоритетна ос IV: Техническа помощ.

При разработването на Програмата са взети предвид основните стратегически документи на Европейския съюз (ЕС), както и приоритетите на националните политики и на Националната програма за реформи.

Оперативната програма „Техническа помощ“ (ОПТП) е разработена в съответствие с регламента, определящ общите разпоредби във връзка с Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд (РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА (ЕС) № 1083/2006 от 11 юли 2006 г.). ОПТП е в съответствие с принципите и правилата за партньорство, програмиране, оценка, комуникации, управление, включително стабилно финансово управление, наблюдение и контрол. Разпоредбите на Член 11 от Общия регламент (ЕС) 1083/2006 са спазени напълно, като са включени съответните социално-икономически партньори и сдружения на работници и работодатели, както и представителите на централната администрация в Работната група по ОП 1. Работната група за изготвяне на документите е създадена с решение на Координационния съвет по НПР/НСРР от 5 септември 2006 г. и заповед на министъра на финансите № 1128/20.09.06. Изготвянето на ОПТП започна през август 2006 г. след препоръките на ЕК, направени по време на мисията през юли 2006 г.

Първоначалният вариант е представен на работната група на срещата ѝ на 7 септември 2006 г. Впоследствие документът е доработен, в съответствие с бележките на членовете на работната група, направени на заседанията ѝ на 15, 21 септември и 6, 13 октомври 2006 г. Завършеният проект е изпратен на ЕК в края на октомври 2006 г. Първите предварителни бележки са получени в началото на декември, след което е проведена работна среща на 7 декември 2006 г. Всички препоръки са отразени в ОПТП.

След проведен търг, в началото на февруари 2007 г. е избрана компания, която да направи предварителна оценка на ОПТП. Докладът от предварителната оценка е представен в началото на март 2007 г.

ОПТП е разработена като хоризонтална програма. Целите, приоритетните оси и ключовите области за интервенция са съгласувани с целите и приоритетите на техническата помощ по другите шест оперативни програми, за да се избегне всякакво дублиране. Приоритетната ос на техническата помощ във всяка от другите шест оперативни програми ще осигури конкретна помощ за изготвяне, наблюдение, оценка и контрол на проектите, както и за комуникационните дейности, които ще обезпечат нужната публичност на съответната оперативна програма. Тази конкретна помощ ще се допълва от ОПТП с хоризонтална помощ за главните общи структури, участващи в управлението и контрола на Структурните инструменти – Централно координационно звено, Сертифициращ орган, Одитиращ орган. ОПТП оказва пряка подкрепа за процеса на координация и системата за финансов контрол и одит. Замисълът е, тя да осигурява помощ на местните органи на властта и

на другите структури. Работната група за ОПТП се състои от представители на Министерския съвет, Министерството на външните работи, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на околната среда и водите, Министерството на транспорта, Министерството на държавната администрация и административната реформа, Министерството на икономиката и енергетиката, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Агенцията за икономически анализи и прогнози, Конфедерацията на труда „Подкрепа“, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на индустриалците и работодателите в България, Асоциацията на българските организации на работодателите. Да участват в работата на работната група, без право на глас, бяха поканени и допълнителни експерти от други заинтересовани страни, отговорни за управлението на структурните инструменти, чрез системно обучение и други подходящи мерки за укрепване на капацитета.

Наред с укрепването на отговорните структури, ОПТП цели да се осигури надеждна единна информационна система за управление и наблюдение (ИСУН) на СКФ и да се осигури за широката общественост подходящо комуникиране и публичност на Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) на България и кохезионната политика на ЕС.

Приоритетните оси и интервенции по ОПТП ще се съфинансират изцяло от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). Финансирането от ЕФРР за програмата през периода 2007–2013 г. е 48 296 513 евро (виж финансовите таблици), което представлява 85 % от общото финансиране за ОПТП.

Общата цел на ОПТП е: „По-нататъшно подобряване на координацията, контрола, прилагането и оценката на Структурните фондове и Кохезионния фонд в България за периода 2007–2013 г.“ Специфичните цели на ОПТП са:

- укрепване на необходимия капацитет и функциониране на структурите на централната и местните администрации, участващи в усвояването на СКФ;
- подобряване на информираността и осведомеността на обществото за ефективното и ефикасно използване на СКФ в България.

За постигането на тези цели са идентифицирани следните приоритетни оси:

- Приоритетна ос 1 – подпомагане реализирането на дейностите на структурите на централно ниво: Централното координационно звено, Сертифициращия орган, Одитиращия орган, Комитета за наблюдение на НСРР, Управляващия орган на ОПТП и Комитета за наблюдение на ОПТП, мерки за изграждане на капацитет на институциите, работещи по Структурните фондове;
- Приоритетна ос 2 – допълнително разработване и подпомагане на функционирането на унифицирана информационна система за управление и наблюдение (ИСУН);
- Приоритетна ос 3 – популяризиране на европейската кохезионна политика и нейните цели в България и осигуряване на обща и статистическа информация.

Глава четвърта

МЕХАНИЗМИ ЗА ОКАЗВАНЕ НА СЪДЕЙСТВИЕ НА ОРГАНИТЕ НА ОЛАФ ОТ ДРУГИ ОРГАНИ И ИНСТИТУЦИИ, ИМАЩИ ОТНОШЕНИЕ КЪМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА ПРАВОНАРУШЕНИЯТА, ЗАСЯГАЩИ ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Целта на тази част от наръчника е да покаже нормативната основа, върху която е създаден механизмът за оказване на съдействие на органите на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Ще бъде разгледано съответствието на посочения механизъм с изградените системи за разкриване и докладване на нередности и законовите възможности на национално компетентните органи в областта на противодействието на нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейската общност (ЕО), в условията на децентрализирано управление и контрол на средствата, предоставени на страната от бюджета на ЕС.

Разглежданият гореописан общ, принципен процес за разкриване и докладване на нередности и измами има за цел да насочи разследващите органи към възможни източници на информация като проследява основните етапи на примерната процедура, от момента на идентифицирането на нередността през предприемането на контролни и корективни мерки до действията по възстановяване на средствата.

Информацията може да ориентира разследващите органи към специфични въпроси при провеждането на разпит, да послужи за формиране на представа относно възможности за намиране на документация за целите на процесуално-следствени действия като оглед на местопрестъпление, претърсване и изземване. Същото предназначение има и описването на следващите редове на нормативната среда и правила в механизма за оказване на съдействие на органите на ОЛАФ от структурите, ръководени от от членовете на Съвета АФКОС и други органи и институции, имащи отношение към противодействието на правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейската общност.

Основната причина, която налага искане за оказване на съдействие от националните органи е информация за извършена нередност, получена в Европейската служба за борба с измамите в резултат на сезирането ѝ от европейски или национални органи или институции, съобщения в пресата, сигнали на граждани. Нормативната база не поставя ограничения относно формата, вида или субекта, съобщаващ информацията, което неминуемо води до разгръщане на голям по обем информационен поток и последваща необходимост от проверка и оценка на предоставяното. Това е процес, изискващ участие на много и различни по предназначение, функции, правомощия и дейност компетентни национални, европейски и понякога международни органи и институции.

Подробното разглеждане на възможностите за оказване на съдействие на органите на ОЛАФ, както от членовете на Съвета АФКОС, така и от другите органи в страната, имащи отношение към противодействието на нередностите и измамите, изисква да бъде показана последователността на конкретните стъпки в процеса на разкриването и докладването им.

Подобен установен и утвърден ред има в наръчните на всички агенции и управляващи органи, създадени да оперират с евросредства по предприединителните инструменти и оперативните програми на ЕС. Естествено различията в целите на секторните им политики са намерили отражение, както в наръчните, така и в приетите вътрешни правила, поради което долуописаната процедура е съвсем примерна.

Трябва да се отбележи, че особено по отношение на нередностите и възстановяването на неправилно изплатени суми във връзка с финансирането на Общата селскостопанска политика и организацията на информационна система в тази област, съществуват сериозни различия, породени предимно от изискванията на специалната за тях нормативна уредба.

Независимо от това основните етапи на примерната процедура насочват към възможни източници на информация за разследващите и показват принципни положения в цикъла от идентифицирането на нередността през предприемането на контролни и корективни мерки до действията по възстановяване на средствата. Изискване на ЕО е страните-членки да предвидят разследване и адекватно отношение по случаите на съмнения или действителни случаи на нередности и измами, като прилагат националното или законодателството на Общността. Националните органи следва да осигурят функционирането на механизми за контрол на докладване съобразно предвидените в Регламенти № 2988/1995 г., 1083/2006 г., 1828/2006 г. разпоредби.

Предвидените действия целят:

- защита на финансовите интереси на Европейската общност и Република България,
- възстановяване на неправилно платени суми в резултат на нередност,
- превенция на бъдещи подобни случаи,
- преразглеждане на системите и процедурите с цел предотвратяването на бъдещи нередности,
- сътрудничество с Европейската комисия и, когато е приложимо, с други държави с цел разкриване и преустановяване на измама/нередност извън границата.

Понятието нередност включва всяко нарушение на разпоредба на общностното и/или националното законодателство, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор (стопански субект), което има или би имало за последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Европейския съюз или националния бюджет, отчитайки неоправдан разход.

Ето защо всяко действие, което не е съобразено с тези изисквания и всяко нарушение на правилата за управление и/или системите за контрол може да бъде счетено за нередност, независимо дали това е свързано с реални или потенциални загуби на средства. По-специално това определение обхваща:

1. Всяко поведение, умишлено или неумишлено (действие или бездействие) на икономическия оператор/стопанския субект, което има или би имало за последица увреждане на общностния или националния бюджет.

2. Действието трябва да води до нарушение на общностното и/или национално законодателство.

3. Обхвата на това определение предполага изграждането на правна рамка, позволяваща максимална степен на защита на националните финансови интереси и тези на ЕО. Задължение на страната - член е да създаде Системи за финансово управление и контрол (СФУК), гарантиращи стабилно управление на евросредствата и ясни одитни пътеки за целите на контролните каскади.

4. Всички лица, ангажирани в управлението и контрола на средствата, предоставени от бюджета на ЕС, трябва да предприемат необходимите мерки и действия по превенция и възстановяване на недопустимите разходи, в случай на нередност.

Съмнение за нередност е състояние, при което има данни за нарушение (жалба, доклад, обстоятелства, разкрити по време на проверка и др.), но все още фактичестката обстановка не е изяснена в пълнота.Измамата е дефинирана в общностното право като умишлено действие или бездействие, свързано с:

1. представянето на неистински, неправилни или непълни изявления и/или употребата на документи с невярно съдържание, целящо придобиване или задържане на средства от общностния, националния или бюджет, управляван от или за сметка на Европейската общност или Република България;

2. неразкриване на информация в нарушение на специфични задължения подобен ефект;

3. злоупотребата със средства за цели, различни от тези, за които са предоставени.

Видове нередности

Нередностите могат да бъдат технически, договорни, финансови или административни. Всеки от тези видове нередности може да бъде умишлена или неумишлена, както и нередност с или без финансово въздействие. В зависимост от тяхната честота нередностите могат да бъдат систематични или единични случаи.

Техническите нередности могат да възникнат например при доставка на материали или услуги/изработка с по-ниско качество от договореното. Качественият контрол се осъществява от изпълнителя, а контролът върху дейността на изпълнителя, доставчика по отношение на количествата и качеството, се осъществява по време на редовните посещения на място от служители на Междинното звено (МЗ) или Управляващия орган (УО).

Произтичащите от договор нередности и по-специално тези за услуги и доставки представляват неточно прилагане на разпоредбите на договора, които могат да включват:

- неточно упълномощаване (делегиране на права);
- сертифициране на повече разходи;
- неточни инструкции на място;
- некоректно одобрение на материали или предложения на изпълнителя;
- неточно представяне на приложенията;
- неправилно разглеждане на жалби на изпълнителя.

Финансовите нередности, свързани със злоупотреба със средства по Европейските фондове, могат да се проявят под формата на измама или престъпно присвояване на средства, както и под формата на други корупционни престъпления.

Сред способите за контрол и недопускане на финансови нередности следва да бъдат споменати:

1. вътрешен предварителен контрол;
2. наблюдение и изпълнение на процедурите, установени в наръчните;
3. вътрешен или външен одит;
4. други органи или лица.

Административните нередности могат да произтичат от несъответствие с приложимите правила за извършване на тържни процедури и финансиране на проекти.

Нередности според формата на вината

Умишлените нередности се характеризират с осъществени действия на субект, имащ отношение към процеса по усвояването на евросредствата (изпълнител, бенефициент, Управляващ орган (УО), Междинно звено (МЗ), Сертифициращ орган (СО), банки и др. лица), с цел придобиване на облага за себе си или друго лице в противоречие с добросъвестното изпълнение на сключен договор, основно чрез:

- използване на фактури за неизвършени доставки, стоки, услуги и строителни дейности (най-често това са фиктивни фактури);
- използване на фактури, издадени от несъществуващи фирми;
- използване на дублирани фактури;
- използване на фактури за надвишена стойност;
- използване на фактури без посочени: количество, единична цена и др. или направени, но неотразени ценови отстъпки (когато е приложимо);
- трансфер на средства с цел измама в банкова сметка, различна от посочената в договора;
- спекулативни констатации при проверката на документи или проверки на място;
- подправяне и промени в счетоводни и/или други записи и разходооправдателни документи;
- укриване и/или неправилно представяне на събития, операции или друга важна информация.

Неумишлените нередности се характеризират с осъществени действия на субект, имащ отношение към процеса по усвояването на евросредствата (изпълнител, бенефициент, УО, МЗ, СО, банки и др. лица), причинени от грешка, небрежност или произтичащи в повечето случаи от нарушение на одобрени процедури.

Нередности според въздействието

Нередностите с финансови последици са резултат от извършено плащане на недопустим разход на изпълнител/бенефициент. В тези случаи УО/ИА са задължени да предприемат действия по връщане на средствата. Нередностите без финансови последици са откритите преди извършване на плащане на недопустим разход на изпълнител/бенефициент нарушения.

Нередности според повторяемостта

При системните нередности се наблюдава повторяемост или висок риск за настъпване на нередност в СФУК (например чрез различни проекти). Те произтичат от пропуски в системата за финансово управление и контрол и могат да се проявят хоризонтално по всички проекти. Голяма част от системните нередности са неумишлени и произтичат от недостатъци и несъвършенства на системата (например в контролните механизми).

Понякога единични случаи на нередности се наблюдават при определени проекти, а не в системата за финансово управление и контрол (СФУК). Като цяло тези нередности произтичат от действия или грешки по даден проект и от естеството им не следва да се проявят в други проекти при правилното прилагане на процедурите за управление и контрол.

Нередности могат да възникнат на всеки етап от изпълнението на програмата, проекта или договора, както и при изпълнението на ежедневните задължения в рамките на институцията. Затова е наложително е да се създават системи за превенция и идентифициране на нередности за целия обхват по управление на програмата/финансовия инструмент на Европейския съюз.

Ефикасност на превенцията на нередности се постига чрез ефективно действие на системата за вътрешен контрол. Необходимо е да бъдат прилагани следните средства за постигането ѝ.

Писмени процедури

Процедурните правила за установяване на нередности следва да бъдат писмени и да установят система за управление и контрол, която да обхваща всички области на действие на всеки от участниците в процеса. Необходимо е да бъдат разработени и прозрачни писмени процедури за прилагането на системата за управление и контрол, включващи:

- създаването на нормативна база, която да регулира всички общи елементи на децентрализираната система за управление и контрол на евросредствата;
- детайлни правила за финансовото управление и провеждането на обществените поръчки;
- мониторинг, оценка, вътрешен контрол и счетоводни дейности за упражняване на контрол;
- точно дефинирани контролни функции по правилното изпълнение на договорите;
- подробно разписани длъжностни характеристики с цел спазване на принципа за ясно разделение на отговорностите;
- администриране на докладването на нередности; • управление на информационните системи и документооборота.

Контрол

Контролът при усвояването на евросредства е от съществено значение за избягване на нарушения и нередности. УО/ИА задължително следва да анализират и преценяват всеки случай на нередност при отпускане на средства с цел предотвратяване на бъдещи случаи на нередности, както и с оглед предприемане на действия за подобряване на контролната среда и избягване на аналогични случаи в бъдеще. Част от механизма за превенция на осъществяване на недопустим разход е например необходимостта от одобрение и обработка с подпис на редица документи. Сред тях задължително трябва да бъдат следните документи:

- документи за искане на средства и други подобни документи (например доклади) от страна на изпълнители/бенефициенти;
- документи за искания за средства и други подобни документи напр. доклади от страна на Междинните звена (МЗ);
- тържни процедури и договаряне;
- сертификати, платежни нареждания, банкови извлечения и др.;
- счетоводните документи се разглеждат и удостоверяват чрез листове за проверка.

Значение на проектната документация

УО/ИА трябва да поддържа прозрачна и проследима система за регистрация и съхраняване на документацията, съобразно деловодната му/й система. Наред с това УО/ИА задължително поддържат прозрачна мониторингова система на ниво договор, съдържаща цялата информация за изпълнението на сключените договори за недеlegerаните приоритети.

Важно значение имат и одитните пътеки, които позволяват да се определи последователността на процеса на усвояване на средства. Одитът спомага за разделяне на отделните дейности и посочва отговорните за тях лица.

Процедурите по регистрация на документацията по проектите и одита, когато са извършени професионално следва ясно да предоставят информацията относно:

- дейностите, субектите и етапите на изпълнение на проекта или кой, какво и на кой етап прави;
- крайния срок за изпълнение на определени действия;
- как и на кого се предоставя информацията;
- къде и от кого се съхранява документацията (разделение на оригинали и копия);
- изискване за формален вид на документацията (формат на молбата/искането, уведомлението, доклада)

Надлежно регистрираната и проверена документация може да бъде използвана от разследващите органи при сигнал за нередност или злоупотреба със средства на ЕС. Този първи етап от събиране и обработване на документацията по проекта е от съществено значение и може да се разглежда като основа за ефективните действия по разкриване на евентуални престъпления впоследствие. Не на последно място информацията от одита и открити нередности и несъответствия могат да се използват за сезиране на компетентните разследващи органи.

Самите разследващи органи следва да изискват посочената документация и да я използват в хода на разследването.

Обучения и запознаване с видовете нередности

Компетентните и добре обучени служители на УО/ИА имат важна роля при предотвратяването и сигнализирането за нередности и измами при усвояването на средства от фондовете на ЕС.

Всички служители на УО/ИА се запознават с определението за нередност и формите за докладването ѝ и подписват „Декларация за нередности“ по образец при постъпване на работа и текущо - на всеки шест месеца. Декларациите се подписват от новоназначените служители в 10-дневен срок от назначаването им и се съхраняват при указани в съответния наръчник административно звено или служител.

С цел разясняването и прилагането от всички служители на системата за сигнализиране и администриране на нередности и измами по предприєдинителните инструменти и програми, съфинансирани от фондовете на Европейския съюз, и за гарантиране пълното съответствие на създадените системи за контрол с нормативните изисквания на Европейския съюз по съответните фондове и програми, се изготвят указания със задължителен характер, които се одобряват, както следва от:

1. националния ръководител по отношение на предприєдинителните фондове на Европейския съюз;

2. ръководителя на сертифициращия орган в Министерството на финансите по отношение на Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз.

Служителите на УО/ИА трябва да преминат определен минимум от обучения. За новопостъпили служители се провежда първоначално (въвеждащо) обучение с цел осигуряване на въвеждаща информация за процедурите и по-специално относно нередности. На тези служители се предоставя съответния ръчник и се осигурява обучител на място).

Предвидени са и се реализират периодични обучения, организирани от OLAF, Европейската комисия, AFCOS и/или други институции с цел обмен на опит, актуализиране на информацията в областта на нередностите. Изключително важно е всички служители да са наясно с необходимостта от бързи, адекватни и своевременни действия при упражняването на контрол върху нередности.

Разкриване на нередности

Идентифицирането и докладването на всяка нередност или измама са толкова важна част, колкото и предприемането на корективни действия, включително налагането на санкции и предприемането на мерки от гражданскоправен, административноправен или наказателноправен характер, за последващото разследване на тези случаи и поемането на съответната отговорност от извършителя им.

Нередности могат да се открият чрез:

- сигнал в рамките на ведомството от: вътрешни контролни органи, звеното за вътрешен одит, служител вследствие на изпълнение на заложените в контролната среда проверки и други;

- сигнал извън ведомството от: външни контролни органи, средствата за масово осведомяване, сигнали на граждани.

Сертифициращият орган (СО), Съвета AFCOS и УО/ИА организират и поддържат интернет базирано пространство чрез електронен адрес за подаване на сигнали, където може да се подава информация в случаите на съмнение или разкрита нередност. Информация до горепосочените адресати може да се подава и по телефон или до определено лице за контакт.

Що се отнася до нередностите, открити от служители на УО/ИА, следва да се отбележи, че те подават сигнали за нередности до служителя/ите по нередности или до ръководителя на УО/ИА. Подаването на информация/сигнализирането за нередности или подозрение за такива от страна на служител не е свързано със санкции от професионален или личен характер. Ръководителят на УО/ИА е длъжен да предприеме необходимите мерки за защита на тези служители и да изисква подобна защита от ръководителите на подчинените му административни структури. При съмнение или разкриване на нередност, служителят на УО/ИА предприема следните действия:

- събира цялата оригинална документация, доказваща нередността; и
- информира писмено служителя по нередности на УО/ИА за тези обстоятелства като му предава необходимата документация, удостоверяваща нередността..

В случаите, когато ръководителят на УО/ИА е информиран пряко за конкретната нередност и ако служителят по нередности не е замесен в

извършването на нередността, ръководителят на УО/ИА предава на служителя по нередности постъпилата информация.

В случаите, когато служителят по нередности е замесен в извършването на нередността, съответният служител информира пряко ръководителя на УО/ИА или ако е приложимо, ръководителят на сертифициращият орган (СО), като прилага доказателства за това. Докладват се всички нередности или подозрение за такива независимо от размера и естеството им до ръководителя на УО/ИА или служителя по нередности. В случай, че служителят смята, че ръководителят на УО/ИА и самият служител по нередности са замесени в извършването на конкретната нередност или злоупотреба, може да докладва пряко на:

- Ръководителя на Сертифициращия орган в Министерство на финансите;
- Председателя на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕО (AFCOS) и до дирекция "Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности" към администрацията на Министерския съвет;- Европейската служба за борба с измамите към Европейската комисия в Брюксел

Задължение на ръководителя на УО/ИА е да предприеме действия по констатиране на нередността или установяването на отсъствието ѝ, както и да осигури:

- провеждането на процедурата по докладване;- прилагането на корективни действия;- наблюдение и контрол на изпълнението на корективните действия и прилагането на съответните санкции.

В случай, че се потвърди съмнение, че служител на УО/ИА е извършил нередност, ръководителят на УО/ИА провежда необходимото разследване с цел предприемане на съответните действия за търсене на отговорност. В случай че съмнението за извършено престъпление се потвърди в хода на вътрешното разследване, ръководителят предприема действия за отстраняване на служителя от изпълнение на дейности, свързани със случая до окончателното му решаване.

За постигане на всеобхватност и пълнота, данните по нередността се проверяват за обвързаност с останалите относими към нея обстоятелства.

Начините за разкриването на нередностите включват различни методи. Важно значение има проверката на документацията. Недопустимите разходи, произтичащи от искания и платежни нареждания при липса на достоверна документация, са най-често срещаната причина за регистрация на нередности. Подробното проверяване на исканията за плащане и докладите за напредъка могат да разкрият информация за липса на напредък по проекта или резултати по договора, които не са били обект на първоначално договаряне или са били договорени впоследствие.

От значение за разкриване на нередности, свързани със средства от европейските фондове, е и проверката на място. Въпреки че много нередности могат да се открият по време на проверката на документи, най-добрият начин са проверките на място, чрез които се установява съответствието на действително реализираните дейности с дейностите, отразени в писмената документация. Подобни проверки могат да покажат дали доставки, закупени чрез извършване на недопустим разход, са включени в калкулирането на средства, искани и платени по-рано например.

На следващо място, разкриването на нередности може да се основава и на информация от медии и трети лица. Подобна информация може да насочва

към доказателства за извършена нередност, лошо изпълнение или неизпълнение на проект, нарушаване на изискванията за публичност и други.

Не на последно място сред способите за разкриване на нередности следва да се споманат и одитните проверки и доклади. Става дума за одити, провеждани от вътрешни и външни одитори, които също могат да предоставят информация за нередности при изпълнението на проекти или пропуски, допуснати в СФУК. Констатациите на одиторите следва да бъдат разглеждани като потенциален източник на информация за възможни нередности. УО/ИА следва да предприеме действия по разкриване на нередността, да предприеме корективни действия и действия по наблюдение на процеса.

В случаите, когато нередността е разкрита по време на процес по оценка на конкретен проект, финансиран със средства на фондове на ЕС, УО/ИА поддържа списък на лицата /изпълнителите/ бенефициентите, който е на разположение на служителите с цел наблюдението на бъдещите участници в тържни процедури, които фигурират в този списък. В случай че лице от списъка подава предложение по друг проект, ръководителят следва да вземе решение относно допускането или отхвърлянето на предложението.

При регистриране на случаи на предоставяне на невярна и/или подвеждаща информация от фирмите, участващи в търговете по Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, Управляващият орган трябва да включи такава фирма в отделен регистър. В този регистър се включва и информация за фирми, които при изпълнение на договор, сключен по проект, финансиран от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС предоставят невярна и/или подвеждаща информация.

Регистърът на фирмите, подаващи невярна и/или подвеждаща информация следва да съдържа като минимум следната информация: името на фирмата, кратко описание на случая и датата на регистрирането му.

Регистърът се предоставя за сведение на членовете на оценителните комисии при започване на работата им по оценка на офертите на фирмите, участващи в търговете по Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.

Всяко тримесечие Управляващият орган предоставя на дирекция „Национален фонд“ - Министерство на финансите, декларация за наличие /липса на регистрирани фирми, подаващи невярна и/или подвеждаща информация. Тази декларация се подава заедно с декларацията за нередности от Ръководителя на Управляващ орган към Ръководителя на Сертифициращия орган. В случай че през отчетния период са регистрирани фирми, подаващи невярна и/или подвеждаща информация, към декларацията се прилага и попълнен Регистър по указано приложение. Сроковете за предоставяне на тримесечната декларация са както следва: за първо тримесечие - в срок до 30 април на текущата година; за второ тримесечие - в срок до 31 юли на текущата година; за трето тримесечие - в срок до 30 октомври на текущата година; за четвърто тримесечие - в срок до 31 януари на следващата година. Обобщен регистър на фирмите, подаващи невярна и/или подвеждаща информация се поддържа на централно ниво от Сертифициращия орган.

Сигнали за нередности извън УО/ИА

Всяко лице има право да подава сигнали за нередности и измами, възникнали във връзка с изпълнението на програмите и проектите. Писмени уведомления, свързани с извършването на нередност в институцията външна на

УО/ИА, (напр. междинно звено, изпълнител, бенефициент), се предават на УО/ИА за предприемане на действия по потвърждаването или отхвърлянето на нередността. В случай че не е в компетентността на УО/ИА да извърши необходимото разследване, УО/ИА е длъжен да уведоми съответните органи за по-нататъшни действия. УО/ИА са задължени да поддържат и регистър с получени сигнали за нередности и измами, като по всеки сигнал извършват проверка за установяване достоверността на изложените в сигнала обстоятелства. При потвърждение на сигнала за нередност се стартира процедура по докладването ѝ.

Що се отнася до нередностите, докладвани от Междинното звено, следва да се отбележи, че УО оказва методическа помощ на МЗ по прилагане на процедурата за отчитане и докладване на нередности. В рамките на 14 дни от изтичане на всяко тримесечие МЗ докладва случаите на идентифицирани нередности или липса на такива в случаите, когато действат като договарящ орган. Всички постъпили уведомления се разглеждат от УО и обсъждат с МЗ, което е изготвило доклада. УО анализира и докладва случаите на нередности, постъпили от МЗ по реда на съществуващата процедура за докладване на нередности и осъществява контрол по изпълнението на вътрешните правила на МЗ относно процедурите за нередности. При идентифицирани нередности се извършват проверки на място при необходимост от служителите по нередности и цялата документация от извършената проверка задължително се съхранява. След проверката на постъпилите доклади или декларации за липса на нередности те се прилагат от УО към документацията изпращана на СО.

Процедура след разкриване на нередности

При разкриване на нередност УО/ИА е длъжен да предприеме следните мерки:

1. докладва на СО в посочените срок и формат;
2. спре плащанията по договора с установена нередност;
3. прекрати договора (ако е приложимо);
4. уведоми за нарушения на бюджетната дисциплина финансовите контролни органи;
5. уведоми компетентните органи в случаите на подозрение за извършено престъпление;
6. Проследи изпълнението на корективните действия, които са наложени.

В случаите, когато нередността има финансово отражение, се предприемат действия по възстановяване на загубите. Корективните действия се предлагат от служителя по нередности на ръководителя на УО/ИА и се докладват на СО. При грешки без финансови загуби се прилагат административни мерки с цел предотвратяването на подобни действия в бъдеще. В случай че загубите се дължат на измама, небрежност или престъпно деяние, се прилага националното наказателно законодателство.

По отношение на грешки, разкрити от вътрешни органи вследствие прилагане на съответните процедури за управление, следва да се отбележи, че те обикновено не се докладват като нередности, когато естеството на грешката сочи, че могат да се приложат други процедури, например обучение или дисциплинарно наказание.

В случаите, когато е налице нередност или съществува подозрение за нередност, извършена от лице извън УО/ИА, ръководителят изисква обяснение по обстоятелствата и прилага корективни действия. Когато лицето

не представи адекватно обяснение в посочения срок, ръководителят на УО/ИА информира СО за нередността .

В подобни хипотези, в зависимост от естеството на нередността ръководителят на УО/ИА може да предприеме следните действия:

- да подаде сигнал до компетентните власти за осъществяване на контрол и прилагането на мерки в съответната област;

- да отнесе случая към компетентния съд; или

- в случай на съмнение за извършено престъпление от общ характер да сезира прокуратурата.

Правни действия се предприемат в случаите, когато от събраната информация в хода на процедурите по администриране на нередностите може да се направи предположение, че нередността съставлява измама или друго престъпление съгласно Наказателния кодекс. Компетентна да възложи проверка и да извърши преценка относно наличието или липсата на данни за обществен състав на престъпление се явява Прокуратурата на Република България.

В случаите на гражданскоправен спор, ръководителят на УО/ИА предприема нужните действия за конституирането на УО/ИА като страна – ищец/тъжител с цел възстановяване на средствата. Когато изпълнителят/бенефициентът откаже да възстанови дължими суми съобразно описаната процедура, ръководителят на УО/ИА стартира съдебни действия, съобразно предвиденото в Гражданско-процесуалния кодекс или предава преписката на Агенцията за държавни вземания.

При разкриването на нередност служителят по нередности отваря „Досие за нередност“ за всеки отделен случай, за който се поддържа и своевременно актуализира „Регистър по нередности“. Досието за установената нередност съдържа цялата документация по конкретния случай, включително доклад за нередността, документите за извършената проверка, копие от одитни доклади, кореспонденция по случая (уведомления или писма, които са изпращани и получавани), информация от медиите, статии, информация, свързана със съдебни дела, разпечатки от счетоводната система, банкови извлечения и др. УО/ИА поддържа регистър за случаите на нередности по недеlegerаните приоритетни оси.

Всеки докладван случай от МЗ (където такива съществуват) е придружаван от актуализиран регистър на нередностите на електронен носител, изготвен от служителя по нередностите в МЗ, одобрен с придружително писмо от Ръководителя на МЗ. Всяка промяна по отделните случаи се докладва в близо едноседмичен срок.

Всеки нов случай се регистрира под определен номер, предоставен от Сертифициращия орган, въз основа на Регистър за нередностите, поддържан във всеки фонд. Изискването на номер се извършва от служителя по нередности. Номерът на досието по нередността е идентичен с този, под който е регистрирана нередността. При откриване на нередността и, особено в случаите, когато тя има финансово изражение, служителят по нередности уведомява административните структури, занимаващи се със счетоводство и плащания за счетоводното завеждане на дължими суми от страна на изпълнители/бенефициенти.

Уведомлението обикновено трябва да съдържа следните реквизити:

- общата сума, подлежаща на възстановяване, посочена в Уведомлението за нередности по отношение на структурните политики, включително следната минимална информация: номер на проекта, наименование на

бенефициента, финансирана сума в лева по източници на финансиране, дата на установяване на нередността;

- при закриване на случай на проверка на нередност, служителят по нередности уведомява административните структури, занимаващи се със счетоводство и плащанията, за това обстоятелство.

При изготвяне на уведомление от служител в административните структури, занимаващи се със счетоводство и плащания за дължима сума, както и при изготвяне на уведомление за върната сума, тя се вписва в Регистъра по нередности. В подобни случаи, началникът на съответната структура извършва проверка за идентичността на записа в Регистъра и счетоводния запис, като тази проверка подлежи на последващ, утвърдителен контрол от определените за това звена. В някои наръчници е предвижда, че достъп до информацията от регистъра за нередностите и досиетата по нередностите има само служителят по нередности и неговият заместник. При поискване информацията може да бъде предоставена и на компетентните контролни органи.

Целта на досието и на регистъра по нередности е да:

- представи историята на нередността и начина, по който казусът е бил решен;

- предостави информация и доказателства, необходими за евентуални последващи действия, например наказателно преследване;

- представи подробна информация за комуникацията, осъществена със съответните институции, касаеща нередността.

Регистърът се състои от две части:

- обща информация за всеки регистриран случай съгласно образец;- финансова информация съгласно образец.

След приключване на проверката по нередността, досието се закрива и се архивира.

Докладване на нередности от УО/ИА до Сертифициращия орган

Докладването на нередности от УО/ИА до СО е първоначално и последващо. Първоначалното докладване на нередности от УО/ИА до СО се осъществява на всяко тримесечие при възникнал случай на съмнение за измама или разкрита нередност извършена от субект, свързан с изпълнението на дейности по проект, финансиран с европейски средства. В подобна хипотеза е необходимо спешно да се направи вътрешно разследване и да се предприемат всички необходими превантивни действия, включително спиране на плащанията към изпълнители/бенефициенти, когато подобна мярка е приложима.

Последващо докладване се извършва отново всяко тримесечие като УО/ИА уведомява Сертифициращия орган за развитието на процеса и предприетите действия по вече докладваните нередности и произтичащите от това резултати. Докладването на нередности, когато са настъпили щети е задължително, независимо от тяхната Регистрирането и докладването на нередности не е обвързано с начина и момента на възстановяване на средства, свързани с настъпилата щета.

Периодичното докладване на нередности до СО обхваща всички докладвани

нередности и се извършва до приключване на случая. Актуализирането е процес, който включва информация за всички предприети процедури по вече докладвани нередности и настъпилите важни промени, произтичащи от

предприетите действия, включително възстановени или предстоящи за възстановяване суми, съдебни и/или административни процедури, свързани с възстановяване на средствата, наложени санкции.

Незабавно се докладват нередности в случаите, когато:

1. има основание да се счита, че те биха имали бързо отражение извън територията на страната или са извършени и на територията и на други държави-членки на Европейския съюз;

2. има основание да се счита, че те представляват нова неправомерна практика;

3. стойността на безвъзмездната финансова помощ по съответния проект надвишава левовата равностойност на 200 000 евро, което е сравнимо с практиката на Европейския съюз в областта на държавните помощи и съответства на определения в Регламент № 1998 на Комисията от 2006 г. праг за прилагане на правилото за минимална помощ.

В случаите, когато нередностите или измамите са взаимосвързани, се взема предвид (оценява) техния кумулативен ефект. Копие от първото уведомление за установена нередност се изпраща в AFCOS в 10-дневен срок от съставянето му. Информацията по случаите се докладва незабавно и на Ръководителя на СО в Министерство на финансите. Докладите за нередности се съхраняват в досие от служителя по нередности и са конфиденциални. Обстоятелството, че през тримесечния период не са открити нередности, не освобождава УО/ИА от задължението да подава информация до СО. В тези случаи УО/ИА удостоверява пред СО факта, че не са установени нередности чрез декларация. УО актуализира данните в информационната система за управление и наблюдение (ИСУН), организирана и поддържана в МФ, отдел «Нередности», като отговаря за съответствието с информацията, подадена на хартиен носител с тримесечните уведомления за нередности при официалното въвеждане на системата.

Информацията за нередностите следва да бъде опазвана от нерегламентирано разпространение. Реквизитите при докладване могат да бъдат ограничени от изискванията на националното законодателство по отношение опазване на личните данни. В случай че разследването изисква поверителност на информацията, определени данни (име на подсъдим и т.н.) могат да не бъдат съобщавани, а уведомлението може да сочи само факти, например определени суми или мерки, които не нарушават принципа за поверителност.

Уведомление за грешки

Грешките, които са разкрити и отстранени чрез вътрешен контрол и прилагане на съответните процедури за управление, не се определят и докладват като нередности. Въпреки това, подобни грешки могат да сочат необходимост от прилагането на други процедури, например обучение или предприемане на дисциплинарни мерки. Ако грешките не са открити по време на изпълнение на текущите задължения на контролиращите органи и вътрешния контрол и доведат до появата на нередност (и особено при плащане, което води до възстановяване на суми), те следва да се докладват като нередност. При възникване на нередност, следва да бъде приложена системата за нейното отстраняване.

Праг на уведомление

Докладват се всички нередности/подозрения за нередности от страна на УО/ИА до СО независимо от размера. Докладването на нередности и измами до ЕК се извършва от Сертифициращия орган (СО). Нередности на стойност до 10.000 € се докладват от СО при искане от страна на Европейската комисия. Изкуственото разделяне на операциите с цел избягване задълженията за докладване, посредством понижаване стойността и достигане на подпрагови суми, е в противоречие с целите, преследвани от общностното законодателство, които са насочени към информиране на ЕК за областите с висок риск и по-специално случаите, които са предварително организирани и имат определена продължителност във времето. По този начин една констатация, на базата на доказателствата, може да представлява нередност и дори измама в операции, които са взаимосвързани, чийто общ ефект е продължителен във времето и финансовото им изражение е по-високо от 10 000 евро, докато, разгледана самостоятелно всяка операция остава под този праг.

Доклад за нередности по отношение на структурните политики

Докладът за нередности по отношение на структурните политики се изготвя в три екземпляра – един за досието и два за Сертифициращия орган. Сумите, съдържащи се в него, се посочват в евро. Конвертирането на сумите се извършва съгласно чл. 36, ал. 2 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 г. по валутен курс на еврото към българския лев съобразно счетоводния обменен курс на ЕК, публикуван електронно най-близо до датата на регистриране на нередността.

Служителят по нередности е длъжен да:

- съхранява на сигурно място цялата оригинална документация (или заверено нейно копие) относно нередността, включително докладите за нередности, докладвани от МЗ;
- открива досие по нередности и периодично го актуализира;
- съхранява документацията от разследването с цел установяване дали е налице измама или нередност или да идентифицира отговорните лица при извършването ѝ;
- провежда първоначално разследване и оценка на щетите, произтичащи от нередността;
- информира ръководителя на УО относно съмненията за/или разкрита/ нередност, за отговорните лица и етапа на разследване;
- предлага решения и процедури/мерки за прилагане;
- изисква идентификационен номер от СО;
- уведомява административните звена, отговорни за счетоводството и плащанията.

Възстановяване на дължими средства

При потвърждаване на нередност УО/ИА спира плащанията до решение на СО за обратното. Служителят по нередности съгласува уведомлението за спирането с екипа по проекта. УО/ИА гарантира, че цялата необходима информация е представена на СО за вземане на решение от страна на СО и неговото последващо изпълнение, включително възстановяване на дължимите средства.

В случай че длъжникът не представи обосновано обяснение в посочения от УО/ИА период относно нередността и/или дължимите суми, служителят по нередности уведомява ръководителя на УО/ИА, съответно УО/ИА уведомява СО.

При единичен случай на нередност с финансово изражение, плащанията по конкретния договор се спират, като се вземе предвид следното:

- вида нередност,
- наличието на щети;
- наличието на риск от настъпване на последващи финансови загуби и щети.

В случай на системна проява на нередност от която са настъпили щети УО/ИА трябва да предприеме действия по спиране на плащанията по всички договори/проекти с участието на съответната организация, сключени в рамките на УО//ИА/МЗ.

Плащанията се възобновяват, когато:

- дължимата сума е възстановена от изпълнителя/бенефициента по посочените сметки на УО/ИА/СО;
- са предприети подходящи корективни мерки за избягване появата на подобна нередност в бъдеще;
- реализирана е съответната отговорност.

УО/ИА възстановява към бюджета на СО всички установени от регистрирани нередности суми, в случаите, когато действа като договарящ орган. Ако на изпълнителя/бенефициента е неоснователно платена сума по програмата/проекта, УО/ИА е длъжен да предприеме незабавни действия по уведомяване на изпълнителя/бенефициента за недължимо платеното и изисква възстановяването му. Уведомлението трябва да съдържа дължимите суми, дата на възстановяване, идентификация на сметките, по които се внасят и приложимите санкции и процедури при неизпълнение. При неизпълнение на задължението за възстановяване УО/ИА уведомява СО писмено и започва процедура по съдебно уреждане на случая.

Уведомлението съдържа минимум следната информация: номер на проекта, наименование на бенефициента, подлежащата на възстановяване сума в лева по източници на финансиране, вкл. лихви, дата на банковия документ. Административните звена, отговорни за счетоводството и плащанията уведомяват служителя по нередности за възстановени суми по случаите на установени нередности с настъпили щети, включително относно възстановени лихви съгласно националното законодателство. При възстановяване на средства в определения период УО/ИА е задължен/а да уведоми СО за номера на договора и размера на възстановените суми, разделен на главница и лихва и датата на получаването му. УО/ИА докладва на СО за сумите, които не могат да бъдат възстановени, за всеки отделен случай на тримесечие чрез специален доклад за задължения. УО уведомява МЗ за задължението да възстановява към бюджета на СО всички установени от регистрирани нередности суми, в случаите, когато действа като договарящ орган по делегираните приоритети.

Създаване и роля на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности (АФКОС)

С цел да се осигури координация и максимална ефективност в дейността на държавните органи по оказване на съдействие на служителите на ОЛАФ, и предотвратяването и борбата с правонарушенията (измами, злоупотреби, неефективно управление или използване на средства и имущество, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени на българската държава от фондове и по програми на Европейския съюз, включително

свързаното с тях национално съфинансиране), на 04.02.2003г. Министерски съвет с Решение прие Постановление № 18 за създаване на Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности (АФКОС).

Възникването на АФКОС е съобразено и с предвидените възможности в чл.21 от Закона за администрацията Министерски съвет да създава съвети за осъществяване на свои правомощия или в изпълнение на конкретни задачи, произтичащи от нормативни актове или решения на Народното събрание.

I. Структура и предназначение на Съвета

Съветът се състои от председател (заместник министър-председател на Република България), четирима заместник-председатели и членове. Заместник-председателите на Съвета са двама заместник-министри на финансите, предложени от министъра на финансите, заместник-министър на вътрешните работи, предложен от министъра на вътрешните работи, и главен директор на главна дирекция на Държавна агенция "Национална сигурност", предложен от председателя на Държавна агенция "Национална сигурност". Членове на съвета са: заместник-министър на правосъдието, заместник-министър на земеделието и храните, заместник-министър на околната среда и водите, заместник-министър на труда и социалната политика, заместник-министър на транспорта, заместник-министър на икономиката и енергетиката, заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството, заместник-министър на държавната администрация и административната реформа, директорът на Главна дирекция "Противодействие на общата престъпност" - МВР, директорът на Главна дирекция "Противодействие на организираната и тежката престъпност" - МВР, директорът на Главна дирекция "Гранична полиция" - МВР, директорът на Агенция "Митници", главният директор на Главна дирекция "Икономическа и финансова сигурност"- държавна агенция "Национална сигурност", директорът на дирекция "Финансово разузнаване" -държавна агенция "Национална сигурност", директорът на Агенцията за държавна финансова инспекция, изпълнителният директор на Националната агенция за приходите, изпълнителният директор на национална агенция "Пътна инфраструктура", изпълнителният директор на Държавен фонд "Земеделие", изпълнителният директор на ИА „Одит на средствата от Европейския съюз“ към министъра на финансите, изпълнителният директор на Агенцията за държавни вземания, изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури и генералният директор на Националната ветеринарно-медицинска служба.

II. Функции на Съвета АФКОС

По предложение на членовете Съветът обсъжда въпроси, свързани с борбата с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, и приема решения с подходящи мерки за оптимизирането ѝ, задължителни за изпълнение от членовете. Съветът предлага на Министерския съвет (МС) проекти на нормативни актове, стратегии за борба с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, и планове за действие към тях, както и ежегодно отчита дейността си пред МС. Чрез министъра на правосъдието Съветът осъществява взаимодействие с органите на съдебната власт, като конкретните

форми на взаимодействие и сътрудничество се определят със съвместни актове. Съветът осъществява дейността си чрез провеждането на редовни и извънредни заседания. Решенията му се вземат с общо съгласие при присъствие на повече от половината членове на заседание.

По решение на председателя по определени въпроси може да бъде проведено гласуване, като в този случай решението се приема с обикновено мнозинство от присъстващите членове. За всяко заседание се съставя протокол, който се подписва от председателя и от директора на дирекция „КБПЗФИЕО“- МС. Взетите решения се отразяват в протокола и към него се прилагат материалите, разгледани на заседанието. Председателят представлява Съвета и осъществява дейността по организиране и контролиране изпълнението на решенията на Съвета. Той насрочва, ръководи и определя дневния ред на заседанията и работата на Съвета, както и представя на заинтересуваните ведомства приетите от АФКОС решения, становища и предложения.

Председателят утвърждава състава на експертните работни групи по предложение на членовете и отправя покани за участие в работата на Съвета на представители от други държавни органи, органи на местното самоуправление и/или организации, имащи отношение към дейността на АФКОС. Предлага на съвета да приема допълнителни правила за работата си по неуредени в постановлението въпроси и дава на членовете задължителни за изпълнение указания, свързани с работата на Съвета.

При отсъствие на председателя функциите му се изпълняват от заместник-председател. Членовете на АФКОС отчитат пред Председателя изпълнението на приетите от Съвета решения. Осигуряват разяснения на всички участници в изпълнението относно програмите, финансирани от фондовете на Европейския съюз, дефинициите за нередност и измама, както и относно прилагането на системата за разкриване, отчитане, докладване и последващо разрешаване на всички регистрирани случаи. Членовете на Съвета организират в управляваните от тях администрации водене на регистър на измамите или нередностите, установени в резултат на изпълнение функциите на съответната администрация. Те периодично анализират изискванията на *acquis communautaire* относно борбата с нередностите и измамите и ги сравняват с националното законодателство. Резултатите от анализа и предложенията за изпълнение на изискванията се изпращат на дирекция „КБПЗФИЕО“ в Министерски съвет. С цел разгръщане на координационната функция на АФКОС те определят служител и негов заместник от съответната администрация, които да осъществяват оперативното взаимодействие с дирекция „КБПЗФИЕО“ в МС. Те могат да са и лицата, изпълняващи функциите на служители по нередностите отговорни за администрирането на сигналите, нередностите и измамите.

Членовете на Съвета утвърждават вътрешни правила за установяване и докладване на нередности и измами в ръководените от тях администрации. След утвърждаването им вътрешните правила се изпращат на дирекция „КБПЗФИЕО“ в МС и на националния ръководител. Те осигуряват предоставяне на дирекция „КБПЗФИЕО“ в МС на информация за установени и регистрирани в администрациите им случаи на измами и нередности, в срок до 10 дни след регистрирането им. При промяна на елемент от вече докладвана информация са задължени да предоставят в същия срок актуализираната информация. Членовете на Съвета обезпечават процеса по правилното докладване на нередности до:

1. националният ръководител, когато се отнася до програми, съфинансирани по предприсъединителни фондове на Европейския съюз;

2. ръководителя на Сертифициращия орган в Министерството на финансите, когато се отнася до програми, съфинансирани по Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз;

3. изпълнителният директор на Държавен фонд "Земеделие" като Разплащателна агенция и на министъра на земеделието и храните като компетентен орган по смисъла на чл. 2а от Закона за подпомагане на земеделските производители - по отношение на средствата от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския фонд за рибарство. Агенцията за държавни вземания изпраща на дирекция „КБПЗФИЕО“- МС в определена от нея форма ежесмесечна справка за предприетите действия по обезпечаване и събиране на изплатени суми по всички регистрирани нередности или измами, засягащи бюджета на ЕС и националния бюджет. Агенцията за държавни вземания създава организация за приоритетно събиране на дължимите средства по програми, съфинансирани от фондовете на Европейския съюз или свързани с "традиционните собствени ресурси", като част от вноската на Република България в общия бюджет на Европейския съюз. За изпълнение на задачите по чл.8а, ал. 2 от ПМС 18/04.02.03г., Агенцията за държавни вземания издава задължителни за членовете на Съвета указания за взаимодействието с агенцията в процеса на събиране на подлежащите на възстановяване евросредства.

Взаимодействие на Съвета с органите на съдебната власт

Министърът на правосъдието осигурява взаимодействието на Съвета с разследващите органи, прокуратурата и съда с цел ежесмесечно получаване от дирекция „КБПЗФИЕО“- МС на пълна информация за хода на досъдебното и съдебното производство по всички случаи, имащи отношение към финансовите интереси на Европейските общности. Осъществяването на сътрудничество с органите на съдебната власт (Прокуратура и Национална следствена служба) е уредено в два нормативни акта:

- Инструкция за взаимодействие и сътрудничество между Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности и Прокуратурата на Република България и
- Инструкция за взаимодействие и сътрудничество между Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности и Националната следствена служба.

I. Инструкция за взаимодействие и сътрудничество между Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности и Прокуратурата на Република България и основните разпоредби, осигуряващи взаимодействието между посочените органи предвиждат конкретни правила за това сътрудничество.

На първо място следва да се отбележи, че при участието си в заседанията на Съвета представителят на Прокуратурата има правата на член на Съвета. Главният прокурор или овластено от него ръководно длъжностно лице, участват на заседанията на Съвета, когато разглежданите въпроси са от

компетентност на Прокуратурата или са свързани с дейността ѝ, или това е наложително по преценка на председателя на Съвета и на Главния прокурор.

Председателят и членовете на Съвета в изпълнение на функциите по чл. 4 от ПМС № 18/2003 г. представят на Прокуратурата:

а) текуща информация за констатирани нарушения и извършени престъпления, с предмет финансови интереси на Европейските общности;

б) нормативни актове или отделни разпоредби, които по мнението на Съвета са противоконституционни, с оглед преценка от страна на Главния прокурор за упражняване на правомощието му по чл.150, ал. 1 от Конституцията на Република България;

в) предложения за координация на съвместната дейност по места между подразделенията на контролните органи, участници в Съвета и подразделенията на Прокуратурата;

г) предложения за изнасяне на лекции и беседи от прокурори по тематичен план, съгласуван и изготвен от членовете на Съвета;

д) информация за положителния чуждестранен опит и прилаганите най-добри практики на правоохранителните органи от Европейския съюз, в борбата срещу нарушенията и престъпленията, с предмет, посочен в б."а".

Представителят на Прокуратурата, в изпълнение на своите функционални задълженията, произтичащи от Конституцията и законите на страната, а така също и по силата на тази Инstrukция има правомощията да:

1. прави предложения от името на Прокуратурата за осъществяване на законодателни изменения или създаването на нови нормативни актове, регулиращи дейността на правоохранителните органи по защитата на финансовите интереси на Европейските общности, чрез използване на законодателната инициатива на Министерския съвет;

2. прави предложения до членовете на Съвета за вземането на адекватни мерки в съответната област, където е констатирано завишаване на нарушенията и престъпленията, с предмет финансови интереси на Европейските общности;

3. дава необходимите разпореждания за извършване на предварителни проверки или започване на наказателно производство при получени конкретни данни за извършено престъпление.

Прокуратурата периодично предоставя информация за резултатите от дейността си в борбата срещу престъпленията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, а членовете на Съвета предоставят обобщен доклад за констатираните нарушения и разкритите престъпления със същия предмет за идентичен период от време. Тези документи се анализират и обсъждат на заседанията на Съвета и по тях се вземат необходимите решения. През месеца, следващ края на всяко тримесечие, в рамките на възможното, Прокуратурата предоставя на директора на дирекция „КБПЗФИЕО“ в МС информация от постъпилите прокурорски преписки, съдържащи данни за нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, освен когато нарушението е установено, регистрирано или съобщено в органите, чийто ръководители са членове на Съвета, относно:

а) съответния фонд, предприєдинителен инструмент или друг инструмент на ЕС, наименованието на съответната програма, номер и име на проекта;

б) нарушената разпоредба;

в) датата или периода, през който е допуснато нарушението и източника на първата информация, позволяваща да се заподозре наличието на нарушението;

г) начина, по който е открито нарушението и използваните способности за извършването му;

д) кратко описание и датата на първия административен или съдебен констативен акт за нарушението;

е) идентифициране на замесените физически и юридически лица;

ж) кратко описание на предприетите от Прокуратурата действия по прокурорските преписки, съдържащи данни за нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейските общности. Членовете на Съвета съвместно с Прокуратурата организират провеждане на обучение за повишаване квалификацията на служителите от съответните ведомства, с компетентност в борбата срещу нарушенията и престъпленията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.

II. Инstrukция за взаимодействие и сътрудничество между Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности и Националната следствена служба.

Сред разпоредбите, организиращи взаимодействието между двете институции, могат да бъдат представени няколко основни правила на сътрудничеството. На първо място на заседанията на Съвета участват директорът на НСлС или овластено от него ръководно длъжностно лице. При участието си в заседанията на Съвета представителят на НСлС има правата на член на Съвета.

Председателят и членовете на Съвета в изпълнение на функциите по чл. 4 от ПМС № 18/2003 г. представят на НСлС:

а) текуща информация за констатирани нарушения и извършени престъпления, с предмет финансови интереси на Европейските общности;

б) предложения за координация на съвместната дейност по места между подразделенията на контролните органи, участници в Съвета и подразделенията на следствието;

в) предложения за изнасяне на лекции и беседи от следователи по тематичен план, съгласуван и изготвен от членовете на Съвета;

г) информация за положителния чуждестранен опит и прилаганите най-добри практики на правоохранителните органи от Европейския съюз, в борбата срещу нарушенията и престъпленията, с предмет, посочен в б. "а".

Представителят на НСлС, в изпълнение на своите функционални задълженията, произтичащи от Конституцията и законите на страната, а така също и по силата на тази Инstrukция има следните правомощия:

1. прави предложения от името на следствието за осъществяване на законодателни изменения или създаването на нови нормативни актове, регулиращи дейността на правоохранителните органи по защитата на финансовите интереси на Европейските общности, чрез използване на законодателната инициатива на Министерския съвет;

2. прави предложения до членовете на Съвета за вземането на адекватни мерки в съответната област, където е констатирано завишаване на нарушенията и престъпленията, с предмет финансовите интереси на Европейските общности;

3. дава необходимите разпореждания за извършване на предварителни проверки или започване на наказателно производство при получени конкретни данни за извършено престъпление. НСлС периодично предоставя

отчет за резултатите от дейността си в борбата срещу престъпленията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, а членовете на Съвета предоставят обобщен доклад за констатираните нарушения и разкритите престъпления със същия предмет за идентичен период от време. Тези документи се анализират и обсъждат на заседания на Съвета и по тях се вземат необходимите решения.

Членовете на Съвета съвместно с НСЛС организират провеждане на обучение за повишаване квалификацията на служителите от съответните ведомства, с компетентност в борбата срещу нарушенията и престъпленията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности. Членовете на Съвета и представителят на НСЛС съгласувано могат да организират осъществяването на всякаква дейност, насочена срещу ограничаване на нарушенията и престъпленията, с предмет финансовите интереси на Европейските общности.

При осъществяване на дейността си Съветът АФКОС се подпомага от дирекция "Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности" в администрацията на Министерския съвет. Видно от гореизложеното, структурата, функциите и целите, за които Съветът е предназначен кореспондират в цялост с предизвикателствата, възникващи в процеса по преодоляване негативните ефекти от нередностите. Това е единственият държавен нормативно установен форум, концентриращ съвместните усилия на всички национални институции, имащи отношение към управлението, контрола и търсенето на отговорност от виновните лица, извършили противоправно деяние, засягащо финансовите интереси на ЕО.

Форматът на АФКОС не нарушава принципите на децентрализираното управление и контрол на евросредствата и запазва правото на самостоятелно развитие на секторните политики, избрани за финансиране от бюджета на ЕС. Едновременно с това Съветът предоставя и възможността за сътрудничество с Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), посредством създадената да подпомага дейността на Съвета дирекция „КБПЗФИЕО“- МС. Смисълът на единно звено за контакт с ОЛАФ е мотивиран от необходимостта за обмен на информация между членовете на Съвета при осъществяване на взаимодействие с Европейската служба за борба с измамите, споделяне на добри практики в противодействието на нередностите и измамите и формиране на обучителна политика за осъществяване задачите по превенция, идентифициране, докладване и разследване на нередностите.

Дирекцията има следните функции и задачи:

1. подпомага и осъществява цялостната координация относно обмена на информация между членовете на съвета;

2. е контактна точка с Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) и със съответните компетентни органи в областта на защитата на финансовите интереси на Европейските общности в държавите членки и с други държави;

3. осъществява задължителна координация на оперативното сътрудничество между ОЛАФ и членовете на Съвета при провеждане на разследвания на територията на Република България;

4. съхранява и официално обмена с администрациите, които членовете на Съвета представляват, информация за нередности и измами със средства по фондове и програми на Европейския съюз;

5. организира и поддържа обща електронна база данни с информация за нередности и измами със средства на Европейския съюз, подадени от

националния ръководител, от членовете на Съвета или получени по друг начин;

6. осъществява оперативно сътрудничество с определените по чл. 8, ал. 1, т. 1 от ПМС 18/04.02.03г. служители;

7. получава и регистрира сигнали за нередности, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, и ги изпраща за проверка на компетентните членове на съвета или на други компетентни държавни органи;

8. сътрудничи с всички държавни органи и структури и координира дейността в областта на борбата с нередностите и измамите със средства на Европейския съюз;

9. изготвя и предлага на съвета проекти на стратегии и планове за действие за борба с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности;

10. организира, следи и отчита изпълнението на одобрените от Министерския съвет стратегии и планове по горната точка;

11. разработва и организира изпълнението на политики за обучение на служителите в държавната администрация по въпросите на нередностите, координира и провежда обучението;

12. анализира с помощта на съответните компетентни членове на АФКОС събраната информация относно нередностите и измамите със средства на Европейския съюз и предлага на председателя или на заместник-председателите да се предприемат необходимите мерки;

13. на база на получените анализи и предложения по чл. 8, ал. 1, т. 4 от ПМС 18/ 04.02.03г. изготвя общ анализ и обобщава предложенията за изпълнение на изискванията на общностното законодателство;

14. създава необходимата организация по подготовката от българска страна на годишния доклад на Европейската комисия по чл. 280 от Договора за Европейската общност;

15. изготвя проект на отчета по чл. 4, ал. 1, т. 2 от ПМС 18/04.02.03 г. и организира внасянето му в Министерския съвет за одобрение;

16. изготвя проекти на нормативни актове и други документи за разглеждане от Съвета;

17. при необходимост предлага на председателя на АФКОС привличането на експерти по конкретни въпроси;

18. организира взаимодействието на Съвета с органите на съдебната власт;

19. посредством правителствената Комуникационна стратегия и комуникационната мрежа на ОЛАФ популяризира дейностите по борба с измамите и нередностите;

20. поддържа интернет страница, на която могат да се подават сигнали за нередности.

При осъществяване на дейността си дирекцията чрез председателя или заместник-председателите на АФКОС изисква информация и съдействие от членовете на Съвета и от други държавни органи. Всички органи, получили сигнали за нередности по чл. 10, т. 7 от ПМС 18/ 04.02.03 г., докладват за резултатите от проверката на председателя на Съвета в определения от него срок. За всеки случай на отказ за съдействие или за предоставяне на информация от член на Съвета или от друга държавна структура директорът на дирекцията докладва на председателя. Председателят на АФКОС по своя преценка запознава Министерския съвет, съответния министър или ръководител на институцията, отказала съдействието.

Всеки член на Съвета предоставя копие от цялата кореспонденция с ОЛАФ на дирекцията в 3-дневен срок от получаването или изпращането ѝ. При инициране на проверка от ОЛАФ на определена администрация съответният член на Съвета уведомява незабавно за това дирекцията. Членовете на Съвета предоставят писмена информация на дирекцията за резултатите от проверка на ОЛАФ в 5-дневен срок от приключване на проверката. При получаване на доклад или официална информация за резултатите от проверка на ОЛАФ съответният член на Съвета представя копие от тези документи на дирекцията в 5-дневен срок от получаването им. Горната информация се предоставя от членовете на АФКОС и на Министерството на финансите, когато се отнася за програми, съфинансирани по предприсъединителни фондове или по Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз. Информацията се предоставя от членовете на Съвета и на министъра на земеделието и храните като компетентен орган по смисъла на чл. 2а от Закона за подпомагане на земеделските производители по отношение на средствата от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския фонд за рибарство. Членовете на Съвета и дирекция „КБПЗФИЕО“- МС поддържат в регистър всички получени сигнали за нередности и измами, като по всеки от тях правят съответни проверки за установяване достоверността на изложените в сигнала обстоятелства. Сигналите са устни или писмени, като могат да бъдат подавани и анонимно.

При потвърждаване на тази достоверност се стартира процедурата по регистриране и докладване на нередностите. При наличие или съмнение за връзка на някое от лицата, на които следва да се подават сигналите за нередности, със случая на нередност информацията се подава директно до един или до няколко от следните органи:

1. до ресорния заместник-министър или ръководител на ведомство;
2. до националния ръководител за програми, съфинансирани по предприсъединителни фондове на Европейския съюз, или до ръководителя на Сертифициращия орган в Министерството на финансите по програми, съфинансирани по Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, или до ръководителя на Държавен фонд "Земеделие" като Разплащателна агенция и до министъра на земеделието и храните по отношение на средствата от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския фонд за рибарство;
3. до председателя на АФКОС и до дирекция "Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности" на Министерски съвет;
4. директно до Европейската служба за борба с измамите. Независимо от стандартното тримесечно докладване на нередности съгласно регламентите на Европейската комисия членовете на АФКОС докладват незабавно до дирекция „КБПЗФИЕО“- МС в установената от Европейската комисия форма на тримесечни уведомления констатираните нередности и измами или подозрения за такива, когато:
 1. има основание да се счита, че те биха имали бързо отражение извън територията на страната или са извършени и на територията и на други страни - членки на Европейския съюз;
 2. има основание да се счита, че те представляват нова неправомерна практика;

3. стойността на безвъзмездната финансова помощ по съответния проект надвишава левовата равностойност на 200 000 евро, което е сравнимо с практиката на Европейския съюз в областта на държавните помощи и съответства на определения в Регламент № 1998 на Комисията от 2006 г. праг за прилагане на правилото за минимална помощ.

Всички гореописани случаи се докладват незабавно от членовете на АФКОС в установената от Европейската комисия форма за тримесечни уведомления и до:

1. националния ръководител, когато касаят програми, съфинансирани по предприсъединителни фондове на Европейския съюз;

2. ръководителя на сертифициращия орган в Министерството на финансите, когато касаят програми, съфинансирани по Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз;

3. изпълнителния директор на Държавен фонд "Земеделие" като Разплащателна агенция и до министъра на земеделието и храните, когато касаят Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския фонд за рибарство.

Получената от членовете на Съвета информация се докладва незабавно от органите по т.1, 2 и 3 на ОЛАФ и на съответната главна дирекция на Европейската комисия, отговаряща за програмите, по които са идентифицирани нередностите или измамите, както и на други държави-членки на Европейския съюз, когато е необходимо. С цел разясняването и прилагането от всички служители в системата по администриране на сигнали и нередности/измами по програми, съфинансирани от фондовете на Европейския съюз, и за гарантиране пълното съответствие на създадените системи за контрол с нормативните изисквания на Европейския съюз по съответните фондове и програми се изготвят указания, имащи задължителен характер и одобрявани, както следва от:

1. националния ръководител по отношение на предприсъединителните фондове на Европейския съюз;

2. ръководителя на сертифициращия орган в Министерството на финансите по отношение на Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз;

3. изпълнителния директор на Държавен фонд "Земеделие" като Разплащателна агенция и от министъра на земеделието и храните по отношение на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския фонд за рибарство;

4. министъра на финансите по отношение на "традиционните собствени ресурси" като част от вноската на Република България в общия бюджет на Европейския съюз.

Правила за сътрудничество между Съвета АФКОС и ОЛАФ

Правилата за сътрудничество регламентират практическия модел на работните взаимоотношения между ОЛАФ и АФКОС в контекста на техните разследващи компетенции за защита на финансовите интереси на Общността, без да засягат правилата за съдебна помощ и възможността на ОЛАФ за пряк контакт със съответните служби в страната.

Същите са регламентирани в ПМС № 18 от 04.02.2003 г.

Посочените правила за сътрудничество включват декларираната воля на страните за оказване на подкрепа при изпълнението на нормативно поставените им задачи и непосредствен обмен при поискване на цялата информация, имаща отношение за предотвратяване и разкриване на нередностите.

В изпълнение на споразумението страните поемат конкретни задължения. ОЛАФ подкрепя АФКОС в неговите действия на национално ниво за осигуряване на координирането на всички видове (законодателни, административни, оперативни) дейности, свързани със защита на финансовите интереси на Общността. При поискване на който и да е от партньорите, всеки един от тях предприема наличните административни действия за предотвратяване на операции, които биха могли да окажат негативно въздействие върху финансовите интереси на ЕО. В контекста на правната рамка всеки от партньорите дава на служителите си възможността да си помагат взаимно при административните/оперативните им дейности.

Това в частност ангажира АФКОС да:

- Подпомага служителите на ОЛАФ по време на техните мисии на територията на страната, когато е необходимо и да осигурява проверките на място и други проверки за защита на финансовите интереси на Общността, така че да бъдат осъществени, както се изисква от съответните предприєдинителни инструменти и от законодателството на Общността. АФКОС осигурява предоставянето на цялата информация по време на тези проверки или в рамките на разумен срок от време след осъществяване на контролните действия.
- Подпомага сътрудничеството между националните административни, разследващи и съдебно преследващи власти, както и между тези власти и ОЛАФ с цел подпомагане на защитата на финансовите интереси на Общността.
- Осигури, това че връзките му с другите националните институции и органи включени в защитата на финансовите интереси на Общността са правилно определени, а общите и добре функциониращи координационни структури и механизми са в действие.
- Осигури, координира и наблюдава обмена на съответната информация на всички нива в рамките на администрациите на Република България и с ОЛАФ във връзка със случаите на съмнение за измама и други нередности засягащи финансовите средства на Общността и по отношение на задълженията за докладване, предвидени в законодателството на Общността.

Структурата на информационния обмен, касаеща случаите на нередност/измама, съдържа поне следната информация:

- За конкретно юридическо или физическо лице и техните точни данни;
- За сектора на ЕС измамата и други незаконни дейности увреждащи финансовите интереси на Общността;
- Кратка справка със съществените факти, подпомагаща получателя на информацията да я използва ефективно за защита на финансовите интереси на Общността (в случай на спонтанен обмен) или да проведе проучване на информацията (в случай при поискване на информация).

По отношение на информацията, която АФКОС обменя или придобива по тези правила, то тя е защитена от професионалната тайна, по същия начин по който такава информация се защитава от националното законодателство на страната ни. По отношение на ОЛАФ такава информация е защитена като

професионална тайна във връзка с чл. 8 от Регламент на ЕС 1073/1999 и чл. 8 от Регламент на ЕС 2185/1996. Партньорите не възнамеряват да обменят информация, чието разкриване на други страни е забранено от закона управляващ страната, притежаваща информацията или ако информацията би могла да е несъвместима с важни интереси на страната, притежаваща информацията.

Друга съвместна инициатива на ОЛАФ и АФКОС е обезпечаването и разработването на програми за обучение по защита на финансовите интереси на Общността. Страните си сътрудничат в областта на професионалното обучение, семинари и работни срещи, информирайки се взаимно за съответните предприети дейности. Партньорите определят лица за контакт в организациите си с цел гарантиране правилното приложение на това споразумение. Чрез тях Партньорите се срещат, когато е необходимо за да определят възможните приоритетни области на сътрудничество и общи стратегии или оперативни цели, за да оценяват прилагането и необходимостта от допълнения на тези Правила за сътрудничество.

В следващите редове ще бъдат разгледани правните основания и възможности при упражняване правомощията на националните органи за оказване на съдействие на контролорите на Комисията в случаи на нередности и измами.

Началото на процеса за вземане на решение относно провеждане на външно разследване започва с преценка на постъпилата по гореописания начин информация в ОЛАФ. В зависимост от нейната достатъчност, надеждност и достоверност Европейската служба за борба с измамите предприема следните действия:

- квалифицира случая като нямащ отношение към дейността на службата;
- изисква от държавата – членка допълнителни данни по случая;
- започва външно административно разследване.

Нормалният ход и практиката в развитието на предприеманите от контролорите действия показва, че в преобладаващия процент от случаите органите на ОЛАФ изискват първоначално от държавата – членка допълнителни данни и едва след последваща преценка на обстоятелствата стартират външно разследване. Поведението им в тези случаи пряко кореспондира с постановления в разпоредба 21 на Регламент (ЕО) № 1073/1999 субсидиарен характер на тези разследвания и не ограничава правомощията и отговорностите на държавите-членки при прилагането на мерки за противодействие на нередностите.

По смисъла на Регламент (ЕО) № 1073/1999 "административни разследвания" са всички инспекции, проверки и други мерки, предприемани от служителите на Службата при изпълнение на техните задължения в съответствие с членове 3 и 4 от Регламента с оглед постигане на целите, предвидени в член 1, които установяват, където е необходимо, незаконността на действията, подлежащи на разследване.

Комисията може да извършва такива разследвания:

- за откриване на сериозни или транснационални нередности или на нередности, в които може да бъдат замесени икономически оператори, действащи в няколко държави-членки;
- когато за откриване на нередности ситуацията в дадена държава-член на ЕС налага в конкретен случай засилване на контрола и проверките на място, за да се подобри ефикасността в защитата на финансовите интереси и така да се осигури еквивалентно ниво на защита в Общността;

- по искане на заинтересованата държава-член. Контролът и проверките на място се подготвят и извършват от ОЛАФ в тясно сътрудничество с компетентните органи на съответната държава-член, които биват съевременно информирани за предмета, целта и правната основа на контрола и проверките, така че да могат да окажат необходимата помощ. За тази цел служителите на съответната държава могат да участват в контрола и проверките на място. Ако съответната държава-член на ЕС желае, контролът и проверките на място могат да се извършват съвместно с националните компетентни органи.

Външните разследвания се извършват от ОЛАФ при икономически оператори, спрямо които могат да бъдат приложени административни мерки или санкции на Общността по силата на член 7 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95, когато има причини да се смята, че са извършени нередности.

Доколкото това е абсолютно необходимо за установяване на нередност, органите на ОЛАФ могат да извършват контрол и проверки на място и при други свързани със случая икономически оператори с цел да имат достъп до подходящата информация, която те притежават по повод фактите - предмет на административното разследване. Икономическите оператори са длъжни да разрешат достъп до помещенията, площите, транспортните средства и други места за професионално ползване с цел да улеснят провеждането на контрола. В случаите, когато Службата решава да извърши контрол и проверка на място, тя следи за това подобни действия да не бъдат извършвани едновременно от националните компетентни органи при съответните икономически оператори за едни и същи факти.

Разследванията започват с решение на директора на ОЛАФ, който може да действа по своя инициатива или по искане на засегнатата държава-членка. Директорът на ОЛАФ няма право да търси или приема инструкции от нито едно правителство или институция, орган, служба или агенция при осъществяване на задълженията си по започване и провеждане на външни разследвания или по изготвяне на докладите следващи такива разследвания. Той ръководи пряко процедурата по разследванията. Служителите осъществяват дейността си посредством писмено упълномощаване, показващо тяхната самоличност и в какво качество действат. За всяка намеса служителите на ОЛАФ трябва да бъдат снабдени с писмено основание, издадено от директора, от което да е видно каква е целта на разследването. Контролът и проверките на място могат, да се отнасят до:

- професионалните книжа и документи като фактури, спецификации, фишове за заплати, съпровождащи бележки, извлечения от банкови сметки, притежавани от икономическите оператори;
- компютърни данни;
- системи и методи за производство, опаковане и експедиране;
- физически контрол на същността и обема на стоките или на провежданите действия;
- взимане на проби и проверка на пробите;
- степен на напредване на работите и на финансираните инвестиции, използване и разпределение на изпълнените инвестиции;
- бюджетни и счетоводни документи;
- финансово и техническо изпълнение на субсидираните проекти.

При съществуваща опасност от изчезване на доказателствения материал или когато икономическите оператори се противопоставят на контрол или на проверка на място от служителите на ОЛАФ, държавите-членки са тези, които трябва да предприемат съгласно техните законодателства необходимите

предохранителни или изпълнителни мерки. Органите на ОЛАФ имат достъп, при същите условия като националните административни инспектори, до цялата информация и документация, свързана със съответните операции, които се явяват необходими за правилното провеждане на контрола и проверките на място. Те могат да използват същите материални средства за контрол както националните административни инспектори, и по-специално да вземат копия от подходящите документи. В хода на разследването органите на Службата могат да провеждат интервюта (разпити) с посочени от тях лица, имащи отношение към предмета на контрола. Интервютата са с доброволен характер, осъществяват се на избран от разпитвания официален език на ЕО и лицето бива изрично предупреждавано за правата му още с получаване на поканата. Разследванията се извършват без прекъсване за период, който трябва да е пропорционален на обстоятелствата и сложността на случая.

Държавите-членки трябва да осигурят надлежно, че техните компетентни органи ще оказват необходимата помощ на контролорите на Службата за улесняване изпълнението на техните задачи, в съответствие с националното законодателство.

ОЛАФ съобщава в най-кратки срокове на компетентния орган на държавата-членка, на чиято територия е извършена проверка на място, всеки факт или подозрение във връзка с нередност, за която тя е научила в рамките на разследването. При всяко едно положение Службата е длъжна да информира посочения по-горе орган за резултатите от проведеното разследване.

При завършване на разследване от Службата се изготвя доклад под ръководството на директора, конкретизиращ установените факти, щетите, ако има такива, и изводите от разследването, включително препоръките на директора относно действията, които трябва да бъдат предприети. При изготвянето им се отчитат процедурните изисквания, установени в националните законодателства на засегнатите държави-членки и обстоятелството дали е извършван контрол за същите факти относно съответните икономически оператори от държавата-членка.

Докладите, изработени на тази основа, представляват допустимите доказателства в административното и наказателно производство на държавите-членки, където използването им е признато за необходимо по същия начин и условия, допустими при административните доклади, изготвени от инспектори на националната администрация. Те са и предмет на оценка по същите правила, приложими за административните доклади, съставени от национално компетентен орган и имат идентична на тях стойност. Докладите и свързаните с тях полезни документи, се изпращат на компетентните органи на държавите-членки за становище.

Разследванията, извършвани от ОЛАФ, не засягат компетенциите на държавите-членки по отношение на наказателното преследване, нито правилата им за правна взаимопомощ по наказателноправни въпроси. Разглежданата до сега обща нормативна рамка, съгласно която контролорите на Европейската служба за борба с измамите, упражняват правомощията си, показва, че възможности за изискване на съдействие и задължение за оказването му има във всеки стадий от реализирането на контрола или проверката на място. Изпълнението на това задължение от административните структури, ръководени от членовете на Съвета АФКОС, е наложително и с оглед откриването на пропуски и предприемане на последващи мерки за подобряване на вътрешните системи за управление и контрол. Искане за съдействие в хода на започнало разследване може да

бъде отправено и към външна за контролирания субект система при например възникнал отказ за допускане до необходимата за проверката документация или помещения на лице, получило финансиране с евросредства. В Закона за държавната финансова инспекция (ЗДФИ) съществуват специални разпоредби (Глава Трета „А“), даващи възможност за извършване на съдебно контролирани принудителни действия по претърсване и/или изземване, които запазват административния характер на разследването, провеждано от контролборите на Комисията. Текстовете регламентират начина на събиране на необходимата за проверката информация, реда за вземане на предпазителни мерки за запазване на доказателствен материал, като едновременно обезпечават и спазването на конституционно гарантираните права на гражданите.

Освен това, основната цел на Държавната финансова инспекция - да защитава публичните финансови интереси - съвпада с предназначението, функциите и задачите на Европейската служба за борба с измамите. АДФИ осъществява горната цел чрез:

1. извършване на последващи финансови инспекции за спазването на нормативните актове, които уреждат бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност на организациите и лицата по чл. 4 от ЗДФИ;

2. установяване на нарушения на нормативните актове, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност, както и на индикатори за извършени измами;

3. разкриване на причинени вреди на имуществото на организациите и лицата по чл. 4 от ЗДФИ;

4. привличане към административнонаказателна и имуществена отговорност на виновните лица при наличието на съответните законови основания;

5. установяване на измами и нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.

Контролът от страна на Държавната финансова инспекция се осъществява в:

1. бюджетните организации;

2. държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон;

3. търговските дружества с блокираща квота държавно или общинско участие в капитала;

4. търговските дружества, в чийто капитал участва с блокираща квота лице по т. 2 или 3;

5. юридическите лица, които имат задължения, гарантирани с държавно или общинско имущество;

6. юридическите лица по Закона за юридическите лица с нестопанска цел и неперсонифицираните дружества по Закона за задълженията и договорите, в които държавата или общината участват пряко или косвено в имуществото им;

7. получателите на държавни помощи, лицата, финансирани със средства от държавния или от общинските бюджети, извънбюджетни сметки или фондове, по международни договори или програми на Европейския съюз, както и лицата, финансирани със средства от държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон - по отношение разходването на тези средства.

Финансови инспекции се извършват:

1. по постъпили молби, жалби и сигнали за нарушения на бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност на организациите и лицата по чл. 4 от ЗДФИ, подадени от държавни органи, физически и юридически лица;

2. за проверка на проведени процедури за възлагане и изпълнение на обществени поръчки въз основа на информация от Регистъра на обществените поръчки, Агенцията по обществени поръчки и Сметната палата;

3. за проверка на усвояването на държавни помощи и на разходването на целеви субсидии, предоставени по закона за държавния бюджет на Република България за съответната година и постановленията на Министерския съвет;

4. по искане на Министерския съвет или министъра на финансите;

5. при възлагане от органите на прокуратурата по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 от Закона за съдебната власт;

6. по сигнали за нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, установени от дирекция "Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности" в администрацията на Министерския съвет;

7. за спазване на указанията и сроковете по чл. 18, ал. 1, т. 1 и ал.2 от ЗДФИ.

Сключените споразумения и инструкцията на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) с различни институции и административни структури допълват, оптимизират и развиват правните й възможности за изпълнение на ЗДФИ. Действащата правна среда, създадена за сътрудничество на Агенцията с национално компетентните органи разширява възможността за взаимодействие с повечето съществуващи в страната контролни каскади (като външни, така и вътрешни за системите), имащи отношение към усвояването на евросредства. Поради това сътрудничеството на ОЛАФ с органите АДФИ по време на проверките и при последващото предоставяне на докладите на Службата, когато съдържанието им засяга обхвата на дейността на АДФИ, е от голямо значение за ефективността на процеса. Агенцията за държавна финансова инспекция има сключени и участва като администрация към министъра на финансите в следните споразумения и актове за сътрудничество:

1. Споразумение за сътрудничество и взаимодействие между АДФИ и Агенцията за приватизация. АП и АДФИ си сътрудничат, обменят информация, свързана с осъществяване на дейността и в рамките на компетентностите им. Ежегодно до 30 септември, АП уведомява АДФИ за обектите, които предстои да бъдат приватизирани от АП и прави писмени предложения за включване на отделни обекти в годишния план за инспекционната дейност на АДФИ. Информацията се актуализира след приемане на плана за обектите, подлежащи на приватизация през следващата година, одобрен от Министерския съвет.;

2. Споразумение за сътрудничество и взаимодействие между АДФИ и Агенцията за следприватизационен контрол. АДФИ и АСК обменят информация за изпълнението на приватизационни договори по отношение на обекти, включени в обхвата на контрол на АДФИ и АСК. При констатирани от АСК нарушения, по които има основание за търсене на административнонаказателна отговорност от органите на АДФИ, същата следва да бъде уведомена с оглед реализиране на отговорността. При констатиране на нарушения на чл.8, ал.2 и чл.19, т.2 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол, всяка от страните установила нарушението следва да уведоми другата. В хода по осъществяване на дейността си АДФИ и АСК:

1. организират съвместно мероприятия, касаещи общи за контролната им дейност въпроси;

2. при поискване предоставят информацията относно рисковите области и сфери на корупцията.;

3. Споразумение за сътрудничество и взаимодействие между АДФИ и Агенция „Митници“. АДФИ предоставя на Агенция „Митници“ информация, относно данни за нарушения или опит за нарушения на разпоредбите на митническото законодателство, констатирани от органи на АДФИ при извършване на финансови инспекции. Агенция „Митници“ предоставя на АДФИ информация, свързана с дейността ѝ, когато това е необходимо във връзка с извършването на финансови инспекции от органите на АДФИ.

При осъществяване на своята дейност АДФИ и АМ:

1. обменят информацията за предстоящи работни семинари и срещи и отправят предложения за участие на експертно ниво;

2. при поискване предоставят експерти, методически указания и наръчници за осъществяване на контролната дейност;

3. при поискване предоставят информацията относно рисковите области и сфери на корупцията.

4. Споразумение за сътрудничество и взаимодействие между АДФИ и Агенцията за държавни вземания. АДВ предоставя по писмено искане на АДФИ информацията, свързана с дейността ѝ, когато това е необходимо във връзка с осъществяване от органите ѝ финансови инспекции. АДФИ и АДВ обменят анализи, оценки и изводи за приходите от принудително събиране на публични вземания за подобряване събираемостта им. Когато при извършване на финансова инспекция се установят публични държавни вземания, определени от директора на АДФИ длъжностни лица предават по опис преписки по влезите в сила наказателни постановления за принудително събиране на определените от директорите на регионални дирекции на АДВ длъжностни лица.

Преписките следва да съдържат:

1. искане за образуване на производство по принудително изпълнение по реда на ДОПК, в което се посочва – вид и размер на задължението (главница и лихва, включително и дата, от която да се дончислят лихви), длъжника (пълни индивидуализиращи данни) и данни за имуществото на му;

2. влязло в сила наказателно постановление в оригинал, със заверка от компетентното длъжностно лице относно датата на влизане в сила на акта;

3. официално заверени преписи от влезли в сила съдебни актове, при обжалване на актовете по т.2;

4. доказателства, че наказателното постановление е връчено по реда на ЗАНН;

5. информацията за задълженото лице, с която АДФИ разполага, включваща:

а/ трите имена, съответно наименованието (фирмата) на длъжника;

б/ ЕГН/ЛНЧ (ако има такъв), дата и място на раждане – за чужденци или БУЛСТАТ;

в/ настоящия или постоянния адрес, съответно седалище и адрес на управление на длъжника;

г/ трите имена и ЕГН/ЛНЧ, ако има такъв, дата и място на раждане – за чужденци на представител на длъжника; д/ информацията относно известни на АДФИ производствени, търговски или други обекти или места за осъществяване на търговска ли производствена дейност от длъжника;

б. информацията за задължението – главница, лихви начислени до момента на преписката в АДВ или дата, от която следва да се начисляват;

7. документи, удостоверяващи извършено доброволно плащане на публични задължения;

8. информация за актуалните банкови сметки на АДФИ, по които да бъдат превеждани събраните от публичния изпълнител суми.

Не се предават на АДВ преписки относно публични вземания, по отношение на които са налице условията на чл. 168 от ДОПК. АДВ уведомява АДФИ за принудително събраните глоби и имуществени санкции по наказателни постановления, издадени от орган на АДФИ. АДФИ и АДВ организират съвместни участия в работни срещи, семинари и други форми на съвместно обучение на кадри при разработване на мерки за подобряване събираемостта на държавните вземания.

5. Споразумение за сътрудничество и взаимодействие между АДФИ и дирекция „Главен инспекторат“ в Министерския съвет. АДФИ и дирекция „Главен инспекторат“ в Министерския съвет си сътрудничат и взаимодействат при:

1. постъпили сигнали в дирекцията, свързани с корупционни прояви, но които имат финансов характер и са от компетентността на органите на държавната финансова инспекция;

2. постъпили сигнали в агенцията, свързани с корупционни прояви, които са от компетентността на дирекция „Главен инспекторат“ в Министерския съвет;

3. постъпили сигнали в агенцията и в дирекцията, имащи финансов характер за конфликт на интереси, корупционни прояви и други нарушения на органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност.

АДФИ и дирекция „Главен инспекторат“ - МС извършват проверки по сигналите по чл.2, т.1 и 2 и съвместни проверки по т.3. Резултатите от извършените проверки се отразяват в документи, съобразно нормативните разпоредби, регламентиращи дейността на АДФИ и дирекция „Главен инспекторат“ - МС. Възлагането и докладването на проверките се извършва при условията и реда на ЗДФИ, ППЗДФИ, УПМСНА и методическите указания за работата на инспекторатите по чл.46, ал.2 от ЗА, одобрени от министър-председателя.

6. Споразумение за сътрудничество и взаимодействие между органите на МВР и на АДФИ. Органите на МВР и АДФИ си сътрудничат при изпълнение на произтичащите им от закона функции, при конкретни хипотези. На първо място при установяване самоличността и актуалните адреси на лица във връзка с извършваните финансови инспекции. Също, при оказване на съдействие за осигуряване на достъп до обектите, в които противозаконно се пречи на органите на АДФИ да изпълняват задълженията си, при издадени заповеди за извършване на финансови инспекции или насрещни проверки в тях. Не на последно място, сътрудничество е предвидено и при организиране на съвместни мероприятия свързани с обучението и квалификацията на служителите от двете ведомства. Провеждането на други мероприятия за противодействие и превенция на правонарушенията. Ако в специален закон не е предвидено друго, взаимодействието се осъществява на база писмено искане. Искането съдържа пълното наименование и адресът на органа на страната, която го подава, естеството на искането, датата на подаването му, подписа на ръководителя и печата на съответния орган. Към искането се прилагат доказателствата, въз основа на които се иска съдействието.

Съобразно наличните технически възможности, искането и приложенията към него могат да се подават и по електронна поща, факс или по друг начин. Изпратените така документи незабавно се изпращат и на хартиен носител, съдържащ вече описаните реквизити и приложенияте доказателства. Когато за изясняването им се изискват специални знания от областта на криминалистиката, от публичните финанси или от други области на научното познание, страните възлагат изготвянето на експертно становище. Страните си взаимодействат при събиране на доказателства, като са длъжни да предоставят всички намиращи се при тях данни и уведомяват за местонахождението на онези материали, които са препратени или се съхраняват от друг орган.

При изпълнение на възложените им от закона функции, органите на МВР и АДФИ се уведомяват взаимно при получени сигнали и данни за нарушения в обектите, подлежащи на финансова инспекция, информация за получените сигнали и данни за престъпления в инспектираните обекти, информация за рисковите области и сфери на корупция и финансови нередности. Предвижда се и предоставяне на информация за предстоящи работни семинари, срещи и други квалификационни мероприятия, както и предложения за участие на финансови инспектори и експерти в тях и размяна на лектори, както и всяка друга информация от взаимен интерес, която не е класифицирана или няма забрана за предоставянето ѝ от нормативен акт. Органите осъществяват взаимодействието си при запазване на тяхната независимост и функции, определени в действащото законодателство, при стриктно спазване на процесуалните и материално-правните норми.

7. Споразумение за сътрудничество и взаимодействие между АДВФК и Прокуратурата на РБ. При упражняване на правомощията си по чл. 119, ал. 1, т. 3 от Закона за съдебната власт /ЗСВ/, органите на прокуратурата издават постановление, в което определят конкретния обект, подлежащ на проверка, включен в обхвата на държавния вътрешен финансов контрол по чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от ЗДВФК. Постановлението се изпраща до директора на АДВФК за предприемане на действия по компетентност. Постановлението съдържа въпросите и периода, които следва да бъдат проверени от органите на агенцията. Въз основа на постановлението директорът на АДВФК възлага със заповед извършването на извънпланов вътрешен одит. За резултатите от извършването му директорът на агенцията или директорът на съответната териториална дирекция на агенцията уведомяват писмено органите на прокуратурата, като изпращат заверено копие от констатациите, ведно с доказателствата към тях по въпросите, посочени в прокурорското постановление.

Ако при извършване на проверката по въпросите от прокурорското постановление одиторският екип е потърсил имуществена отговорност, на съответния директор се изпраща и екземпляр от акта за начет, ведно с приложени доказателства. След приключване на вътрешен одит, при наличие на данни за престъпление заверено копие от констатациите от одитния доклад или екземпляр от акта за начет, ведно със събраните доказателства се изпращат на органите на прокуратурата от директора на АДВФК или директора на съответната териториална дирекция на агенцията.

Директорът на агенцията или директорът на съответната териториална дирекция уведомяват органите на прокуратурата за получени по време на вътрешния одит сигнали за извършени престъпления. Съответният директор изпраща на органите на прокуратурата по компетентност получените сигнали след запознаване с резултатите от извършения одит.

Прокуратурата ежегодно предоставя на АДВФК информация във вид на справка за движението на преписките по изпратените актове за начет. Информацията се предоставя след писмено искане на директора на агенцията или директор на териториална дирекция на АДВФК до съответната прокуратура. При необходимост от запознаване със следствени и други материали от значение за контролната дейност по чл. 11, ал. 1, т. 6 от ЗДВФК, директорът на АДВФК или директор на териториална дирекция на АДВФК изпраща до органите на прокуратурата писмено искане. В искането се посочват обектът, лицата и периодът, за които се търси информация, както и вътрешният одитор, който ще се запознае с материалите. АДВФК и Прокуратурата си обменят друга информация от взаимен интерес, която не представлява държавна тайна или няма забрана за предоставянето ѝ от закон или друг нормативен акт.

8. Споразумение за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и АДВФК. При сключване на споразумението страните декларират волята си за:

1. координиране на действията им за подобряване управлението на публичните средства и на средствата от фондове и по програми на Европейския съюз /ЕС/;

2. обединяване на усилията им за изграждане на адекватен и ефективен вътрешен контрол в публичния сектор;

3. отчитане на взаимния интерес от сътрудничеството в областта на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в публичния сектор, както и в областта на одита на средства от фондове и по програми на Европейския съюз;

4. взаимно зачитане на функциите, възложени им по силата на Конституцията и законите на Република България. Сметната палата осъществява външен одит на бюджетните и други публични средства като предоставя на Народното събрание и обществеността информация за използването на тези средства в съответствие с изискванията за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност. Министърът на финансите отговаря за координацията и хармонизацията на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в публичния сектор с цел осигуряване на адекватни и ефективни механизми за вътрешен контрол.

Споразумението обхваща сътрудничеството между Сметната палата и Министерството на финансите в областта на:

1. развитието на финансово управление и контрол в публичния сектор;

2. развитието на вътрешен одит в публичния сектор;

3. одита на средства от фондове и по програми на ЕС.

Сметната палата и Министерството на финансите, в рамките на обхвата на споразумението, си сътрудничат при:

1. организиране на мероприятия за обмяна на опит /срещи, семинари, дискусии, кръгли маси и др./;

2. провеждане на обучения;

3. разработване на методология;

4. унифициране на терминологията.

Сметната палата и Министерството на финансите обменят:

1. информация за планираните през съответната година одити на средства от ЕС;

2. информация за организирани от тях работни срещи, семинари и други квалификационни мероприятия от областите на сътрудничество по

настоящото споразумение, както и покани за участие в тях на представители от двете институции;

3. стандарти, методически указания, наръчници и др., с които всяка от институциите разполага и които имат отношение към областите на сътрудничество по настоящото споразумение;

4. обобщена информация за идентифицирани слабости и недостатъци в системите за финансово управление и контрол и вътрешния одит в организациите от публичния сектор;

5. информация за идентифицирани области с повишен риск от допускане на грешки, нарушения или нередности.

Министерството на финансите може да предоставя на Сметната палата за консултация и становище проекти на:

1. разработена методология /вкл. методически указания, насоки, наръчници, стандарти и др./ в изпълнение на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и на Закона за вътрешния одит в публичния сектор;

2. разработена методология за одит на средства от ЕС.;

Председателят на Сметната палата и министърът на финансите упражняват контрол за неговото изпълнение в рамките на институциите, които ръководят.;

9. Инstrukция за взаимодействие между Националната агенция за приходи и АДФ. АДФИ уведомява писмено ЦУ на НАП при наличие на данни за нарушения на данъчното и осигурителното законодателство, установени при финансови инспекции за предприемане на действия по компетентност. НАП уведомява писмено АДФИ за констатирани по време на производство по осъществяване на вътрешен контрол нарушения на финансовата дисциплина.

НАП и АДФИ си взаимодействат като:

1. организират и провеждат съвместно квалификационни мероприятия, които се отнасят до контролната дейност;

2. обменят информация за предстоящи работни семинари и срещи от взаимен интерес и отправят предложения за участия на експертно ниво;

3. органите на НАП и АДФИ си предоставят експертна помощ в кръга на техните компетенции въз основа на мотивирано писмено искане от другата страна;

4. обменят вътрешни актове (инструкции, стандарти, методически указания, наръчници и др.), свързани с осъществяване на контролната дейност;

5. при поискване предоставят информация относно рисковите области и сфери за корупция;

6. провеждат и други мероприятия от взаимен интерес, извън установените с инструкцията, при взаимно съгласие на ръководствата на двете администрации или в изпълнение на закон.

Вече описахме повечето от възможностите на нормативната база, въз основа на които служителите на Европейската служба за борба с измамите могат да потърсят съдействие в хода на разследването от външни за системите по управление и контрол на евросредства - административни, полицейски или съдебни органи (прокуратура, следствие). Насоките, към които биват отправяни изготвените от ОЛАФ доклади, също следват административния или наказателноправния ред. В тази връзка добре развитата санкционна част на ЗДФИ предполага и възможности за предприемане на мерки по изпратения от ОЛАФ доклад. Възможно е в хода на

разследването контролърите на Комисията да се обърнат за информация и към Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ към министъра на финансите или Сметната палата, ако има данни, че ведомствата са извършвали предхождащи проверки по случая. Следва да се има предвид и разпореденото в Закона за сметната палата (ЗСП), че: Сметната палата осъществява одит на средствата от фондове и програми на Европейския съюз, включително управлението им от съответните органи и крайните ползватели на средствата.

Сметната палата одитира дейността по изграждане и функциониране на системите за финансово управление и контрол в бюджетните организации. Сметната палата сътрудничи с:

1. органите на Агенцията за държавна финансова инспекция с цел повишаване ефективността на контролната система на страната;

2. Националната агенция за приходите, митническата администрация, органите за принудително събиране на държавни вземания, органите на Държавна агенция "Национална сигурност", както и с органите на съдебната власт с цел подобряване събираемостта на държавните вземания и на борбата с престъпността.

Споразумението за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата на РБ и Прокуратурата на РБ включва следното:

Страните си сътрудничат и взаимодействат при:

1. наличие на данни за престъпления, констатирани при одитната дейност на Сметната палата;

2. констатирани противоконституционни и незаконосъобразни нормативни актове при одитната дейност на Сметната палата;

3. констатирани незаконосъобразни действия на разпоредители с бюджетни кредити и други публични средства при одитната дейност на Сметната палата;

4. при възпрепятстване на проверката по чл. 31, ал. 4 от Закона за Сметната палата;

5. обмен на информация за рисковите области и сфери за корупция;

6. провеждане на работни срещи, семинари, консултации и други форми на сътрудничество.

Сътрудничеството и взаимодействието между Сметната палата на Република България и Прокуратурата на Република България се осъществяват:

1. в случаите по т. 1 - чрез изпращане на материалите (прилагат копия от одитните доказателства, подкрепящи констатациите за наличие на данни за престъпление) от одита или одитния доклад на Главния прокурор на Република България. В съпроводителното писмо на Сметната палата за изпращане на материалите се посочват имената на одиторите, които са извършили съответния одит, с оглед взаимодействие в хода на прокурорските проверки.;

2. в случаи по т. 2:

а) при противоконституционност на актовете на Народното събрание и на президента – по мотивирано писмено предложение на председателя на Сметната палата до главния прокурор на Република България;

б) при незаконосъобразни подзаконови нормативни актове – по мотивирано писмено предложение на председателя на Сметната палата до Главния прокурор на Република България за сезиране на Върховния административен съд;

3. в случаите по т. 3 и т. 4 – по мотивирано писмено предложение или искане на председателя на Сметната палата или на упълномощено от него лице до съответния окръжен прокурор. Главният прокурор на Р България уведомява Сметната палата за конкретния орган на прокуратурата, до когото са изпратени по компетентност материалите по т. 1 и текущо уведомява Сметната палата за предприетите действия и резултатите от проверките. Преценката за достатъчност на данните за престъпление, извършителя на престъплението и правната квалификация на деянието се извършва от органите на прокуратурата.

Страните по споразумението провеждат най-малко два пъти годишно съвместни срещи и анализират резултатите от практическото приложение на чл. 52 от Закона за Сметната палата, включително анализ и оценка на действащото законодателство. ЗСП разпорежда още: Сметната палата сътрудничи с Европейската сметна палата и с върховни одитни институции на други страни в областта на външния одит и представлява Република България в международните организации на върховните одитни институции. Сметната палата може да извършва съвместни одити с Европейската сметна палата на средства по чл. 5, ал. 2, т. 4 от ЗСП и с върховни одитни институции на други страни по изпълнението на международни актове по чл. 5, ал. 2, т. 9 от ЗСП, когато това е предвидено в подписани двустранни или многостранни споразумения.

От своя страна, Европейската сметна палата (ЕСП), в качеството си на външен одитор на ЕС, и в следствие на работата, си посочва действия и обстоятелства, които създават възможности за измами и нередности. За да подобри одитната си дейност в тази област, ЕСП е въвела специални административни процедури, които одиторът трябва да спазва, когато разкрие или има подозрения за измами, корупция или други незаконни дейности. В тези случаи ЕСП веднага осведомява ОЛАФ. ЕСП проверява за правилното документиране, законното и правомерно осъществяване на финансовите операции и дали са управлявани с цел постигане на икономичност, ефикасност и ефективност. Допринася за подобряването на финансовото управление на средствата на ЕС на всички равнища. Одитите се извършват на място:

- в Европейската комисия, която отговаря за изпълнението на бюджета на ЕС;
- в националните и местни администрации, които управляват средствата на ЕС в държавите членки, както и в трети страни бенефициенти на средства от ЕС;
- при крайните бенефициенти, които получават финансови средства от ЕС.

ЕСП информира своевременно за резултатите от дейността си чрез публикуване на обективни и състоятелни доклади. Както вече споменахме по-горе, изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ към министъра на финансите, съобразно вменените ѝ функции, също може да притежава необходима за провежданото от ОЛАФ разследване.

Съгласно устройствения правилник на Агенцията осъществява дейностите по глава пета от Закона за вътрешния одит в публичния сектор. Агенцията е орган за осъществяване на специфични одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз в съответствие с международните споразумения за предоставяне на средства от Европейския съюз и съответните регламенти на Европейския съюз, отнасящи се до управлението и

контрола на предоставените средства по Структурните фондове, Кохезионния фонд и предприєдинителните фондове на Европейския съюз.

Агенцията следните функции:

1. изпълнява функции на одитен орган по Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз и други програми и инициативи, в които е предвидено да извършва одити на средства от Европейския съюз;

2. изпълнява функции на одитен орган по двустранните програми за трансгранично сътрудничество - Оперативна програма България - Македония, Оперативна програма България - Сърбия, Оперативна програма България - Турция;

3. участва в групите на одиторите по двустранните програми за трансгранично сътрудничество - Оперативна програма България - Гърция, България - Румъния;

4. изпълнява функции на одитиращ орган по Инструмента за подобряване на бюджетните парични потоци и за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, Европейския фонд "Връщане" и Фонд "Външни граници";

5. изпълнява функции и задачи на сертифициращ орган по програма САПАРД;

6. извършва извадкови проверки и изготвя окончателна декларация по предприєдинителния инструмент ИСПА;

7. осъществява и други функции, произтичащи от документи на Европейския съюз или възложени й с нормативен акт.

Специфичните одитни дейности, изпълнявани от агенцията, имат за цел да се удостовери:

1. адекватността и ефективността на системите за управление и контрол на одитираните организации по отношение на способността им да осигурят съответствие на разходите с условията на международните споразумения за получаване на средства от Европейския съюз, по които Република България е страна, и с действащото законодателство на Европейския съюз от момента на неговото прилагане в Република България;

2. точността, верността и пълнотата на годишните сметки и представените на Европейската комисия финансови отчети и декларации на одитираните организации; 3. наличието и коректността на националния съфинансиращ елемент; 4. съответствие на операциите с критериите на програмите на Европейския съюз, националното законодателство и сключения договор; 5. съответствието на плащанията на бенефициентите с националното законодателство, международните споразумения за получаване на средства от Европейския съюз, по които Република България е страна, и с действащото законодателство на Европейския съюз от момента на неговото прилагане в Република България.

В заключение може да се посочи, че механизмите за сътрудничество и взаимодействие между органите на ОЛАФ и Съвета АФКОС по реализирано административно разследване и във връзка с предприемане на последващи действия след предоставянето на доклада им до компетентните национални институции, са многобройни и разнообразни. Това е и причината контактната точка с Европейската служба за борба с измамите да се намира в дирекцията, която обезпечава и подпомага дейността на Съвета.

Не така стоят нещата, в случай че се установят данни за извършено престъпление, компетентна да образува и ръководи досъдебното производство за което е Прокуратурата, тъй като към настоящия момент

предоставените от ОЛАФ материали не биха могли да се ползват като годни доказателствени средства.

Това положение би следвало да се промени, тъй като не съответства на предназначението и целите на създаваната европейска правна рамка. По този начин ще се постигне и съществен напредък в установяването и разследването на престъпни посегателства срещу средства от фондовете на Европейския съюз или предоставени от него на българската държава.

Приложение

АНАЛИЗ НА ДЕЙНОСТТА НА ПРОКУРАТУРАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА ЗЛОУПОТРЕБИТЕ СЪС СРЕДСТВА ОТ ФОНДОВЕ, ПРИНАДЛЕЖАЩИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ИЛИ ПРЕДОСТАВЕНИ НА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВА ПРЕЗ 2008 ГОДИНА

През 2008 г. Прокуратурата на Република България е осъществила ръководство и надзор за правилното и законосъобразно разследване на злоупотреби със средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава по 89 досъдебни производства. Налице е ръст на наблюдаваните досъдебни производства спрямо 2007 г. повече от 3 пъти.

Образуваните дела през годината за престъпления, свързани с посегателства срещу фондове, принадлежащи на ЕС със споменатата правна квалификация са незначителна част от всички образувани в Прокуратурата досъдебни производства (0,05% през 2008 г. при 0,02% през 2007 г.). Налице е, макар и незначително увеличение на дела на новообразуваните дела.

Актове по същество, по смисъла на чл. 242 НПК, са постановени по 38 досъдебни производства, като за 2007 г. те са 12. Прекратените от прокурор дела съставляват 0,03% от общия брой постановени актове за прекратяване на производствата. Относителният дял на спрените спрямо наблюдаваните дела за този вид престъпления през 2008 г. съставлява 12%, а на прекратените - 7,9%.

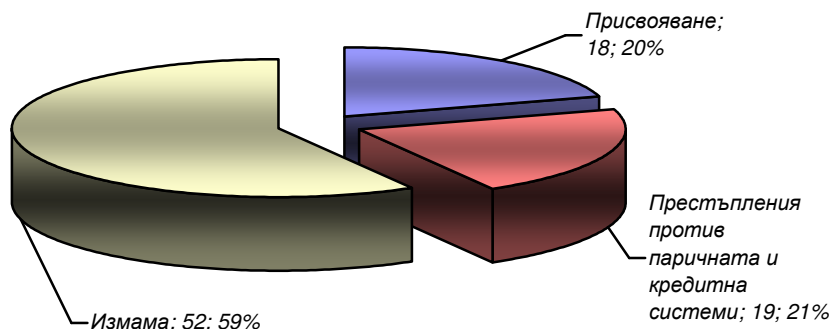
В структурно отношение през 2008 г. наблюдаваните от Прокуратурата 89 досъдебни производства преобладаващо имат за предмет на разследване документни измами, кредитни измами и длъжностни присвоения.

Най-много досъдебни производства – общо 52, са наблюдавани за престъпления по Глава пета „Престъпления против собствеността“ от Особената част на Наказателния кодекс, Раздел IV „Измама“ (със средства от еврофондове), квалифицирани по чл. 212 НК (22 досъдебни производства - по чл. 212, ал. 3 НК ; 21 досъдебни производства - по чл. 212, ал. 4 вр. ал. 3 НК; 9 досъдебни производства - по чл. 212, ал. 5 вр. ал. 3 НК).

Следват престъпленията по Глава шеста „Престъпления против стопанството“ от Особената част на Наказателния кодекс, Раздел IV „Престъпления против паричната и кредитната система“ - общо 19 производства. От тях – по чл. 248а НК (кредитна измама) – 7 досъдебни производства, по чл. 254 НК (ред. стара - кредитна измама) – 4 досъдебни производства и по чл. 254б, ал. 1 НК (нецелево използване на средства на ЕС) – 8 досъдебни производства.

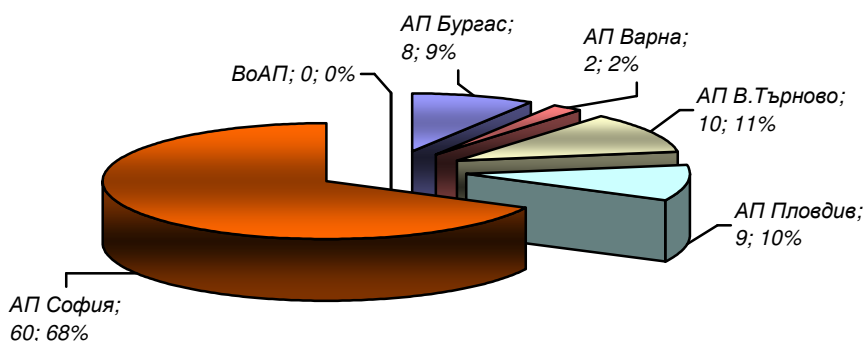
За длъжностно присвояване по Глава пета от Особената част на Наказателния кодекс, Раздел III „Присвоявания“ са образувани 18 досъдебни производства.

Структура на наблюдаваните досъдебни производства, образувани за престъпленията свързани със злоупотреби с фондове на ЕС 2008 г.



На териториален принцип - по апелативни райони, наблюдаваните досъдебни производства и внесените прокурорски актове в съда за престъпления против финансовите интереси на Европейския съюз се разпределят по следния начин:

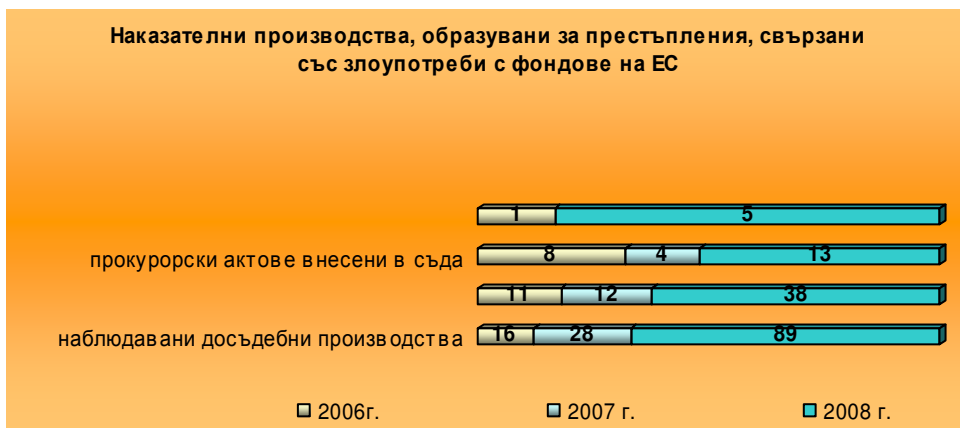
Апелативен район	Досъдебни производства	Прокурорски актове
Апелативен район София	60	8
от тях: за района на СГП	41	6
района на ОП Монтана	11	1
Апелативен район Пловдив	9	2
Апелативен район Бургас	8	2
Апелативен район В. Търново	10	1
Апелативен район Варна	2	-



Териториално разпределение на наблюдаваните досъдебни производства образувани за престъпления, свързани с фондове на ЕС

Внесени в съда са 13 прокурорски акта и са предадени на съд 14 лица за квалифицирани състави на престъпления с предмет средства или имущества принадлежащи на ЕС или предоставени от тях на българската държава. За сравнение, през 2007 г. прокурорските актове, внесени в съда, са 4, срещу 4 лица. Налице е увеличение и на относителния дял на **внесените прокурорски актове в съда** за този вид престъпления - 0,03% (при 0,01% за 2007г.) от всички внесени актове.

Имуществения предмет на посегателство по досъдебните производства, по които има внесен прокурорски акт в съда, са в размер на 1 465 194,90 лв., като възстановени от тях са 154 264 лв.



Внесените прокурорски актове в съда съобразно структурата на престъпленията по НК се разпределят по следния начин:

- измами - 5 прокурорски акта;
- длъжностни присвоявания - 4 акта;
- престъпления против паричната и кредитната система- 4.

През 2008 г. са осъдени 5 лица, а оправдани – 3. По отношение на 2 лица осъдителните присъди са влезли в сила. За 2007 г. няма осъдени и оправдани лица за този вид престъпления.

Наблюдаването и задълбоченото анализиране на престъпната дейност, в нейната цялост, засягаща средствата и фондовете на Европейския съюз, е задача на специализирания отдел на ВКП „Противодействие на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз“.

Наказателните производства, образувани за престъпления, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз през 2008 г., могат да се подразделят на две основни подгрупи.

I. Досъдебни производства, образувани за същински престъпления с предмет средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от тях на българската държава

Тук следва да бъдат причислени следните досъдебни производства:

1. Окръжната прокуратура Габрово е образувала на 17.12.2008 г. досъдебно производство срещу И.И.Б. – управител на „П.К.“ ЕООД Габрово,

за това, че използвал не по предназначение финансови средства - 79 900 лв., получени по програма ФАР по договор за безвъзмездна помощ № ВГ 2004/016-711.11.01-1.30 - външни дейности на Европейската общност, проект „Повишаване заетостта в хранително-вкусовата промишленост в Община Г.“ – **престъпление по чл. 254б НК.**

2. Окръжна прокуратура – гр. Пазарджик е образувала на 18.12.2008 г. ДП срещу Д.К., бивш кмет на Община С., който в периода 29.08.2005 г. – 28.09.2006 г. не е положил достатъчно грижи за управлението и стопанисването на повереното му имущество и за възложената му работа по контрола на изпълнението на договор № НО 00167/3/3/100 от 29.08.2005 г., финансиран по програма САПАРД, проект „Изграждане на водоснабдителната и канализационна мрежа, подобряване на уличната мрежа в Община С.“ и от това са последвали значителни щети – **престъпление по чл. 219, ал. 1 НК.**

3. Окръжна прокуратура – гр. Видин е внесла обвинителен акт в Окръжния съд – гр. Видин срещу Л.Л.А. и С.С.К. за това, че първият - като кмет, а втория - в качеството на главен архитект на Община Б., в съучастие като съизвършители, се разпоредили да бъдат използвани не по предназначението им 107 986 лв. - финансови средства по Специалната присъединителна програма за развитието в областта на земеделието и селските райони на ЕО (САПАРД), предоставени от ЕС на българската държава – **престъпление по чл. 254б, ал. 2, вр. чл. 26, ал. 1, вр. чл. 20, ал. 2 НК.** Образувано е наказателно производство, което предстои да бъде разгледано в съдебно заседание.

4. Окръжният съд – гр. Бургас е одобрил споразумение по НОХД 297/2008 г., с което И.И.К. е признат за виновен за това, че на 10.11.2006 г. в гр. Бургас представил неверни сведения пред ОД „Земеделие“, за да получи средства в размер на 1 944 984 лева от фонд, принадлежащ на ЕС, програма САПАРД – **престъпление по чл. 248а, ал. 2, вр. ал. 1, чл. 316, вр. чл. 308 и чл. 309 НК.** Съдът е наложил т.нар. „условно“ наказание от 2 години „лишаване от свобода“, като на основание чл. 66 НК е отложил неговото ефективно изтърпяване с изпитателен срок от 4 г., както и наказание „глоба“ в размер на 1000 лева.

II. Досъдебни производства, образувани за документни престъпления, свързани с фондове и програми на ЕС

Тук следва да бъдат причислени следните досъдебни производства:

1. Софийската районна прокуратура на 21.11.2008 г. е образувала ДП срещу Д.А.С.-А. за това, че затаила истина в декларация за липса на конфликт на интереси и използвала този документ пред Изпълнителната агенция по програма ФАР, Министерството на регионалното развитие и благоустройството – **престъпление по чл. 313, ал. 3, пр. 2, вр. ал.1 НК.**

2. Окръжна прокуратура – гр. Пловдив е внесла обвинителен акт срещу М.М.Д. за това, че през 2004 г. и 2005 г., като управител на дружество с ограничена отговорност, в изпълнение на проекти и сключени договори с Агенция „Сапард“ при ДФ „Земеделие“, чрез използване на неистински и с невярно съдържание документи, е получил без правно основание чуждо движимо имущество – пари на стойност 612550 лв., предоставени на българската държава по програма САПАРД от фондове, принадлежащи на Европейския съюз, като документната измама е в особено големи размери, представляваща особено тежък случай – **престъпление по чл. 212, ал. 5,**

вр. ал. 3, вр. ал. 1 НК, както и за документно престъпление по чл. 313, ал. 1 НК.

3. Окръжна прокуратура – гр. Пловдив е внесла обвинителен акт в Окръжния съд Пловдив срещу А.А.И., роден в Руската Федерация, жител и живущ в гр. Х., като пълномощник на ЕТ “Д.-Д.Д.И.И.” за това, че през периода 03.01.2006 г.–25.07.2007 г. в гр. Пловдив, в условията на продължавано престъпление, в качеството си на длъжностно лице, в кръга на службата му, сам е съставил неистински частни документи, фактури и стокови разписки и ги е употребил пред Регионалната разплащателна агенция – гр. Пловдив, отдел “Европейско финансиране” към Агенция „Сапард” при ДФ “Земеделие”, за да докаже извършени търговски сделки, в изпълнение на договор № 704/07.08.2003 г. с ДФ “Земеделие” и ЕТ “Д.-Д.Д.-И.И.” – престъпление по чл. 310, ал. 1, пр. 1, вр. чл. 309, ал. 1, вр. чл. 26, ал. 1 НК. Образувано е наказателно производство, което предстои да бъде разгледано в съдебно заседание.

4. Софийската районна прокуратура е внесла в Софийският районен съд предложение за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание по чл. 78а НК срещу Е.Й.П. за това, че чрез използване на неистински частни документи получил без правно основание чуждо движимо имущество, собственост на ЕС по програма САПАРД – престъпление по чл. 316, вр. чл. 309, ал.1 НК. Към датата на настоящето няма данни за постановен съдебен акт.

5. Софийската районна прокуратура е внесла в съда предложение за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание по чл. 78а НК срещу Ц.Ц.Й. за това, че при кандидатстване за субсидия по проект BG 02.01.05/2002 на програма ФАР използвал документ с невярно съдържание – сертификат ISO 9001 – престъпление по чл. 316, пр. 2, вр. чл. 308, ал. 1, пр. 2 НК. Към датата на настоящето няма данни за постановен съдебен акт.

В заключение, мониторингът и докладите на Европейската комисия показваха редица слабости в системите за управление и контрол и насочиха вниманието към определени нередности, случаи, в които има данни за измами и конфликт на интереси между управлението на програми и изпълнителите.

Що се отнася до ефективността в дейността на съдебната система евроекспертите акцентират на необходимостта от конкретни резултати по разследвания на финансови измами – образувани дела и постановени присъди.

В тази връзка следва да се отбележи, че НПК не съдържа разпоредби, по силата на които докладите на ОЛАФ да са законен повод за образуване на досъдебно производство или редовно доказателствено средство при събиране и проверка на доказателствата в наказателния процес.

Характерно за злоупотребите с фондове на ЕС е, че не всички нарушения на правилата при усвояването на европейските пари са престъпления. За това и не веднъж е споменавано, че Прокуратурата не е контролен орган и не може да замести контролните функции на държавата. Административният контрол би следвало да се осъществява във всички области и на всички нива – финансов, митнически, данъчен, ветеринарен, санитарен, по условията на труд, строителен и т.н. Гражданското общество следва да е наясно и с обективни очаквания за това, че Прокуратурата се намесва само в случаите, когато до нея са подадени конкретни сигнали за извършени престъпления или тя се е самосезирала.

Анализът на данните за противодействие на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности през последната година сочи на засилена активност от страна на Прокуратурата и подобро взаимодействие с останалите органи, ангажирани в противодействието на този вид престъпност.

Въпрос на държавна политика е определянето на най-удачната материално правна и наказателнопроцесуална рамка – видовете престъпления и предвидените за тях наказания, качеството на разследване и доказване на престъпленията и допустимият формализъм на процеса в подготвителната - досъдебната му фаза; равенството на страните и степента на защита на извършителите и пострадалите в процеса като баланс на личен и национален интерес; ускоряване на наказването и диференцираните форми на съкратени съдебни процедури - справедливостта на наказанията и удовлетворяване очакванията на обществото за справедлив съдебен процес в съчетание с принципите за превантивната роля на наказателния процес, както спрямо подсъдимите, така и спрямо всички членове на обществото за утвърждаване на върховенството на закона и неговото еднакво прилагане.