

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

ПРОЕКТ!

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

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА АСОЦИАЦИЯ ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ

Въз основа на своята експертиза в областта по превенция и противодействие на корупцията и на оценката относно изпълнението на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015-2020 г.) Асоциация „Прозрачност без граници“ предлага да бъдат включени следните приоритети и мерки:

### **Приоритет „ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ“**

В рамките на демократичното общество политическите институции имат ключова роля за формирането и функционирането на всички публични институции, за определянето на рамката от базисни правила, по които протича обществения, политическия и икономическия живот в страната, и като цяло – за упражняването на държавната власт. От начина, по който функционират основни политически институции, като политическите партии и представителните институции, формирани въз основа на механизмите на представителната демокрация, зависят всички останали сфери.

Поради обстоятелството, че политическата сфера има пряко и непосредствено отношение към регулирането на обществения, политическия и икономическия живот на страната, е необходимо въпросът за превенцията и противодействието на политическата корупция да бъде изведен като самостоятелен приоритет.

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

Произхождайки от същността и спецификата на политическата сфера е необходимо фокусът на вниманието, респективно на антикорупционните усилия, да бъде поставен върху превенция и противодействие на корупцията при: финансирането на политическата дейност, изборния процес и представителството на интереси (т.е. лобистката дейност).

В тази връзка мерките по превенция и противодействие на политическата корупция следва да намерят израз в три насоки - прилагане на международните стандарти за финансиране на политическата дейност, допълнителни гаранции за прозрачни, честни и демократични избори, способстващи за реализирането на политическите права на гражданите и предотвратяващи купуването на гласове и контролирания вот, и ясно регламентиране и прилагане на правила за прозрачност и отчетност на лобистката дейност

Съдържание на мерките:

### **Мярка „Прилагане на международните стандарти за финансиране на политическата дейност“**

Целта е да се затвърдят и създадат условия за практическото съответствие с международните стандарти за финансиране на политическата дейност като „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“ на Венецианската комисия и ОССЕ, „Кодекса на добрите практики в областта на политическите партии“ на Съвета на Европа и др.

В тази връзка е необходимо да се извършат законодателни промени, които гарантират базисни стандарти, дефинирани от Съвет на Европа и Организация за сигурност и сътрудничество в Европа: (1) прозрачност и публичност на информацията относно финансирането на политическите партии и предизборни кампании (в конкретния случай за страната акцентът следва да бъде поставен върху осигуряването на прозрачност относно нефинансовия принос за предизборните кампании); (2) отчетност при финансирането на политическата дейност (в конкретния случай акцентът следва да бъде поставен върху създаването на гаранции за контрол относно пълно и изчерпателно деклариране на приходите и разходите във връзка с дейността на партиите и особено във връзка с финансирането на предизборните кампании); (3) осъществяване на ефективен контрол, включително и текущ, по изпълнението на правилата, прилаган от специализирани институции, разполагащи с институционален капацитет, независимост и правомощия за ефективно налагане на санкции (в конкретния случай за страната акцентът следва да бъде поставен върху осигуряване на възможност за своевременни проверки за съответствие между декларираните и реалните приходи и разходи на участниците в

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

предизборните кампании); (4) гаранции за осъществяване на независим граждански мониторинг и ефективен обществен контрол върху финансирането на политическата дейност; (5) разнообразие в приходите и баланс между частно и публично финансиране като инструменти за превенция на зависимост от частни и корпоративни интереси (в конкретния случай за страната акцентът следва да бъде поставен върху: определянето на ясни и предвидими условия за предоставяне на държавна субсидия на политическите партии; определяне на размер на субсидията, който създава минимални условия за функционирането на партиите и същевременно не води до нарушаване принципите за равнопоставеност на политическите субекти; определяне на правила за съфинансиране, които насърчават дарителството от широк кръг дарители и предотвратяват зависимостта от големи корпоративни дарители); (6) ограничения на приходите като инструменти за търсене на по-широка електорална подкрепа и за превенция на зависимост от частни и корпоративни интереси (в конкретния случай за страната акцентът следва да бъде поставен върху определяне на максимално допустим размер за даренията от физически и юридически лица, които предотвратява зависимостта на политическите партии от дарители със значителни финансови възможности); (7) Ясно дефиниране на вида разходи, които могат да правят партиите осъществяващи политическата си дейност, включително и за да не са те начин за привличане на гласоподаватели (8) адекватни забрани за финансиране от определени субекти като представители на силно регулирани сектори, участници и изпълнители по големи обществени поръчки, концесионери, държавни и общински предприятия, чуждестранни субекти финансиращи пряко и непряко (в конкретния случай за страната акцентът следва да бъде поставен върху забрани, които могат да възпрепятстват навлизането на пари с неясен произход, злоупотребата с публични ресурси и въздействие върху политическите субекти, което подменя официално декларираните управленски, решения и управленски действия с такива, които са резултат от корупционно въздействие на частни субекти).

При осъществяването на тази мярка е необходимо да бъде мобилизирана експертизата на експерти в областта на политическото финансиране, неправителствени организации с експертиза в тази област и при отчитане на мненията на широк кръг политически субекти.

За изпълнени на мярката са необходими промени в Закона за политическите партии, респективно в Изборния кодекс, които осигуряват законодателната регламентация и практическото приложение на стандартите за финансиране на политическите партии и

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

предизборните кампании, разработени от международните организации, в които членува България.

### **Мярка „Прозрачни, честни и демократични избори, гарантиращи политическите права на гражданите и предотвратяващи купуването на гласове и контролирания вот“**

Въз основа на акумулираната експертиза в тази област, включително и наблюдението на изборния процес през последното десетилетие, както и за съответствие с „Кодекса на добрите практики в областта на изборите: насоки и разяснения“ на Венецианската комисия и „Насоките за преглед на правната рамка за провеждане избори“ на ОССЕ е необходимо усилията да бъдат насочени в две насоки: (А) промени в изборното законодателство; (Б) промени в подхода на работата на институции, от чиято дейност зависи предотвратяването на купуване на гласове и контролиран вот.

Необходими са промени, които ограничават възможностите за организационни нередности и намаляват възможностите за злоупотреби и манипулации с изборните резултати. В тази връзка акцентът следва да бъде поставен върху: (1) създаването на избирателен регистър, който е предназначен за целите на изборния процес, съдържа точни и достоверни данни за избирателите, живеещи в страната и в чужбина, и служи като надеждна бариера срещу манипулации при отчитане на изборните резултати; (2) промени в подхода за съставяне и обучение на секционните избирателни комисии, който гарантира създаване и съхраняване на организационен капацитет; (3) прилагане на нови технологии/модел на организация при гласуване и отчитане на вота, които са насочени към съчетаното постигане на четири цели: коректно и вярно отчитане на изборните резултати; предотвратяване на възможностите за контрол върху начина, по който са гласували избирателите; предотвратяване на възможностите за технически грешки и целенасочени манипулации от страна на членове на избирателни комисии; (4) предотвратяване на възможностите за външно въздействие върху установяването на изборните резултати, включително и чрез създаването на преброителни центрове, които да не позволяват външния контрол върху резултатите в конкретни секции; (5) гарантиране на прозрачност, отчетност и ефективен контрол относно правилата за финансиране на предизборните кампании (детайлите в тази връзка са описани в мярката „Прилагане на международните стандарти за финансиране на политическата дейност“).

За постигането на резултати за предотвратяване на купуването на гласове и многообразните форми на натиск върху избирателите са необходими действия, включително превантивни и текущи, от страна на широк кръг от институции, които имат правомощия по разследване, санкциониране, правоприлагане на съществуващата правна

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

рамка, включително от страна на институции, които имат контролни правомощия спрямо специфични сектори на икономиката и от страна на структури, които предоставят социални помощи за уязвими групи граждани.

Предвид обстоятелството, че проблемът е многоаспектен е необходимо да бъдат предприети действия в четири насоки: (1) Поставяне на акцент върху разследване на схемите за организирано купуване на гласове и натиск върху избирателите – респективно, насочване на вниманието върху наказателно преследване на организаторите на подобни схеми; (2) Прилагане на последователен подход за налагане на административни санкции за неизпълнение на разпоредбите на кодекса (необходимо е прекратяване на практиката, при която административно-наказателните разпоредби на Изборния кодекс не се използват като инструмент за санкциониране на извършителите - членове на избирателни комисии и други длъжностни лица по смисъла на закона); (3) разработване на подход за проверка относно безпристрастност в действията на институции и звена с контролни правомощия, които могат да оказват натиск върху бизнеса, респективно работещите с цел предотвратяване на незаконно въздействие върху тях в качеството им на избиратели; (4) разработване на подход за проверка относно безпристрастност в действията на структури, които предоставят социални помощи за социално уязвими групи граждани, с цел предотвратяване на незаконно въздействие върху тях в качеството им на избиратели.

За изпълнение на мярката се необходими промени в Изборния кодекс

### **Мярка „Регламентиране и прилагане на правила за прозрачност и отчетност на лобистката дейност“**

Въпреки поредицата от законодателни инициативи за регламентиране на лобистката дейност през последните 20 години, България все още не разполага със законова рамка, която определя правилата за легитимно представителство на интереси.

В момента процесите на лобиране в България са до голяма степен нерегулирани, а съществена част от влиянието, оказвано от различни групови интереси, протича при закрити врати и извън обсега на публичния контрол. Стратегическите усилия за изсветляването на този процес ще допринесат за преодоляването на съществуващите сериозни дефицити по отношение на прозрачността, почтеността и равенството на достъпа в процесите на вземане на решения в страната.

По отношение на дефинирането на понятието „лобиране“ от съществена важност е възприемането на разбиране на лобирането, по примера на дефинициите, предложени в рамките на Съвета на Европа, Европейския съюз и Групата държави срещу корупцията

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

(GRECO). Те го възприемат като „всеки пряк или косвен контакт с лица, заемащи публична длъжност, вземащи политически решения или техни представители, който се предприема от организирана група или от нейно име с цел да се повлияе върху вземането на управленски решения“.

За да бъде адекватно решен този дефицит е необходимо създаването на правна рамка, базирана на чуждестранния опит. Насоки имат международни организации като ОИСР, практически мерки са приели и държави членки на ЕС, както и самите органи на ЕС. Тук трябва да се посочи, че има работещи примери както за саморегулация така и за императивни законодателни решения.

Необходима е регулация, която съдържа следните елементи: (1) адекватна дефиниция на лобистката дейност, която обхваща всички значими управленски процеси в публичните институции и която позволява обща и всеобхватна рамка на взаимодействията между публичните институции и заинтересуваните страни; (2) дефиниран широк кръг от физически и юридически лица, осъществяващи лобистка дейност, включващ както лица, осъществяващи лобистка дейност срещу заплащане, така и осъществяващи лобистка дейност в защита на собствен интерес; дефиниран широк кръг от институции и длъжностни лица, които са обект на лобистка дейност, с предвидени възможности за актуализиране в зависимост от нововъзникнали корупционни рискове в различните институции; (3) определяне на ясна правна рамка относно допустимите форми на лобистка дейност във връзка със законодателния процес в страната; (4) определяне на ясна и публично достъпна рамка от критерии и правила за участие на заинтересувани страни в различни консултативни формати (консултативни съвети и работни групи), създадени към институции на изпълнителната власт, независими надзорни институции и институции на местната власт; (5) изисквания за публичност и отчетност относно осъществяваната лобистка дейност, включително информация относно предмет и характер на лобистката дейност, субекти и обекти на лобистка дейност, използвани средства, постигнати резултати в резултат на лобистката дейност; (6) институции/структури, които разполагат с адекватни правомощия за надзор по спазване на установената правна рамка (7) Създаването на регистри за лобистките срещи и за активната и за пасивната страна в процеса и (8) ясно дефинирани правила, които възпрепятстват ефективно нарушението и заобикалянето на установените правила.

Важна предпоставка за ефективността на мярката е определянето на „собственик на процеса“ по въвеждането и контрола за изпълнение на мярката.

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

По отношение на основните принципи, на които следва да стъпи националната регламентация на лобистката дейност, Асоциация „Прозрачност без граници“ подкрепя виждането, че тези принципи следва да бъдат прозрачност, почтеност и равнопоставеност на достъпа.

*Прозрачността* на лобистката дейност следва да е елемент от широка рамка на *почтеност(интегритет)* на публичния сектор, която да ограничава рисковете от конфликт на интереси при вземането на ключови политически решения. Мерките за прозрачност и почтеност трябва да бъдат съпътствани и от правила за *равенство на достъпа* до политически отговорните лица и институции. Това условие е от важно значение за гарантирането на справедливост и плурализъм в политическата система. Политическият процес следва да предоставя достатъчно възможности за разнородно и равноправно участие и принос на широк кръг интереси. Това условие гарантира, че процесът на формиране и осъществяване на публичните политики и вземането на решения отразява в най-голяма степен публичния интерес.

Сред другите инструменти, нормативни и ненормативни, които насърчават прозрачността и почтеността на лобистката дейност, следва да бъде възприет инструментът на „законодателното досие“ (англ. legislative footprint), което включва задължение за вносителите на проекти на нормативни актове да предоставят информация за всички контакти със заинтересовани страни по повод съответния нормативен акт. В него следва да се отбелязва времето, участниците и предметът на проведената среща, осъществена от страна на законодател с представители на заинтересованите страни във връзка с разработването на даден проект за нормативен акт. Тази своеобразна законодателна „следа“ в нормативния процес е ключова за изграждането на среда на прозрачност и информираност за влиянието, което различните представители на интереси оказват върху демократичния законодателен процес в страната.

Важността на саморегулирането като елемент от прозрачността и почтеността в процеса на вземане на публични решения следва да бъде призната. Към момента в България липсва общоприето и споделено разбиране за това кои са конкретните механизми, с които групите по интереси сами могат да съдействат за изграждане на среда за справедлива, почтена и прозрачна лобистка дейност. Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2021-27) следва да насърчава организациите на бизнеса, браншовите и професионални сдружения да се възползват в по-голяма степен от механизмите за саморегулиране и да популяризират стандартите на

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

почтеност при взаимодействието с публичните власти. Стандартите за почтеност на лобистката дейност следва изрично да се споменават в етичните кодекси, разработвани и прилагани от бизнеса, а в случай че такива кодекси липсват, те трябва неотложно да бъдат приети.

В контекста на европейската правна рамка и създадения Регистър за прозрачност на ЕС, към Междунституционалното споразумение между трите институции, като страна-членка, която успешно е участвала в преговорите по тази тема от името на Съвета на ЕС по време на Българското председателство през 2018, България следва да отстоява позиция в подкрепа на ефективното функциониране на механизми за изсветляване на лобизма.

### **Приоритет „ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ КАТО АНТИКОРУПЦИОННА МЯРКА“**

#### **Мярка „Подобряване на законодателния процес“**

Състояние на проблема

Повече от три години след въвеждането на измененията и допълненията в Закона на нормативните актове, Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация и промените в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание през 2016 година, практиката дава достатъчно основания да бъдат предложени промени, които могат да гарантират в по-висока степен качеството на законодателния процес с цел повишаване на общественото доверие и ефективно противодействие на корупцията.

Внесените промени имаха за цел да въведат три института, които да подобрят законодателния процес като го направят по-адекватен на обществените отношения, да бъдат отчитани интересите и позициите на по-широк кръг засегнати субекти и не на последно място да го направят по-прозрачен и отчетен. Тези три нововъведения бяха – Предварителната и последваща оценка на законодателството, оценката за съответствие с ЕКПЧ и практиката на Европейския съд по правата на човека и въвеждането на задължителните обществени консултации с продължителност не по-малко от 30 дни.

За съжаление и двата субекта на законодателна инициатива се изкушават да заобикалят тези институти и често след проведени обществени консултации, извършено съгласуване в текста на вносителя в Народното събрание често са включени и нови текстове и постановки, които не са били предмет на оценка или обсъждане, сочи анализ на Центъра за оценка на въздействието на законодателството.



## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

Националният център за парламентарни изследвания към Народно събрание на Република България сочи в свое изследване за двегодишен период, че народните представители внасят почти два пъти повече законопроекта от Министерския съвет, което поставя този субект на законодателна инициатива в светлината на легитимния интерес към качествата на предлаганите инициативи мотивацията, която го води. Особено внимание привлича и високият процент (37%), посочен в същото изследване, от законите при които с преходни и заключителни разпоредби се урежда материя в други закони, които са далеч от приложното им поле и така отново се заобикалят правилата насочени към подобряване на законодателния процес.

Конституционният съд сочи (например Решение № 10 от 03.12.2009 г.), че „Принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимоизключваща се правна уредба“ и също: „При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения .....не инцидентно или под влияние на случайни фактори“, което означава, че всички правила, които гарантират качество, последователност и предвидимост на законодателния процес следва да бъдат спазвани, за да има съответствие с принципа на правовата държава прогласен в чл.4, ал.1 КРБ.

Досегашният анализ на практиката по приложението на чл. 76, ал. 1 от ПОДНС показва, че при подготовката на предварителна оценка на въздействието на законодателните актове, най-често липсва финансова обосновка на направените предложения. Този въпрос има две страни, доколкото става въпрос за липса на достатъчна по обем и структура информация, която да бъде използвана. От друга страна – липсват единни методически указания за начина, по който трябва да бъдат правени тези финансови разчети.

При обосноваването на необходимостта от законова промяна, обществените отношения, които би трябвало да бъдат регулирани се описват недостатъчно или най-общо, но най-съществената липса е по отношение на описанието на заинтересованите групи. Рядко биват посочени конкретните цели и заинтересовани от приемането на съответното предложение групи и почти никога не се обръща внимание на онези засегнати групи, които биха могли да реагират срещу направеното предложение и дори да го компрометират.

Липсата на детайлно представяне на заинтересованите групи се отразява и на друг елемент от процеса на предварителна оценка на въздействието, а именно – на обществените обсъждания. Най-често те се свеждат до публикуване на проекта на нормативен акт на специализирания сайт [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) Наблюденията показват, че

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

становища по съответните нормативни актове най-често публикуват онези, които имат възражения или са против приемането на съответния нормативен акт. Този факт изкривява до известна степен представата за необходимостта от самата нормативна промяна и в същото време, препятства възникването на ефективно пространство на публичен дебат по направените предложения. Дори и когато съгласувателните процедури са проведени коректно и включват мотивиран отговор на всяко от направените предложения, това не съответства на представата за обществен дебат, който пълноценно включва всички цели, заинтересовани и засегнати групи от съответната законодателна инициатива.

В съществуващата регулация на предварителната оценка на въздействието липсва елемент за анализ на корупционния риск, който може да генерира въвеждането на определена норма. Тази липса ограничава възможността да бъде преценено нивото на корупционен риск, спрямо предлаганите промени в регулацията на обществените отношения.

Наблюденията върху процеса показват, че сравнително рядко в предварителната оценка на въздействие се посочва коректно очакваното въздействие върху административните структури и нормативната система. Така се достига до случаи, при които една законодателна инициатива води, най-често чрез преходните и заключителните си разпоредби, до промени в редица други закони. Това почти никога не е обект на предварителна оценка на въздействието, а води до промени, които могат да имат съществено въздействие върху законите и тяхното прилагане.

Следва да се създаде възможността между първо и второ четене на законопроектите да бъде правена допълнителна предварителна оценка спрямо внесените предложения. В противен случай предварителната оценка остава валидна само по отношение на проекта на вносителя, без да взимат предвид направените допълнителни предложения и възможните им въздействия върху окончателния вид на приетите закони. Това се налага още повече от обстоятелството, че така ще се постигне и яснота спазва ли се императивното изискване, което „...изключва възможността в хода на второто гласуване да се обсъждат и правят предложения, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект“, както казва Конституционния съд (например решение № 5 от 2015 г. и №8 от 2010г.)

Ограниченият експертен капацитет, както понякога и готовността да бъде внесено определено законодателно предложение, направено от граждански или частни организации, поставя въпроса за легитимното представителство на частни и корпоративни интереси. Практика показва, че в редица случаи, конкретните законопроекти, както и

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

тяхната аргументация се разработват изцяло от външни организации. Често именно тези законопроекти биват поставени под съмнение в публичното пространство, доколкото се приема, че те имат открито лобистки характер.

Липсва достатъчно добре развита практика за провеждане на последваща оценка на въздействието. Според чл. 28, ал. 2 от ПОДНС, постоянните комисии може да възлагат извършването на последваща оценка на въздействието на законите, която има за цел установяване на тяхната ефективност и степен на постигане на целите. Засега, тази възможност е използвана сравнително рядко. Тя позволява да бъде подобрен цялостният процес на подготовка и развитие на нормативната база, както и да бъде изградена цялостна рамка за оценяващите изследвания в законодателния процес.

Последващата оценка на въздействие на законите позволява да бъдат изследвани онези трудности и проблеми при тяхното прилагане, които имат съществено отношение и при оценката на корупционния риск. Именно последващата оценка може да предостави необходимата база за анализ на риска и да бъде използвана като надеждна аргументация по отношение на последващи законодателни инициативи.

В същото време, недостатъчно се обръща внимание на връзката между последващата оценка на въздействие и предварителната оценка, особено когато става дума за един и същ нормативен акт.

За гарантирането на успеха на реформата в законодателния процес, започнала през 2016, могат да се направят следните предложения:

- Въвеждане на практика на възлагане на последваща оценка на въздействието по отношение на закони, които водят до съществени промени в нормативната база;
- Обособяване на самостоятелен критерий и интегрирането му като задължителен елемент на последващата оценка, имащ отношение към установени корупционни практики, свързани с приложението на закона;
- Разработване на методическа рамка и подходящо структурирана информационна база за оценка на финансовите измерения - вложените разходи и очакваните ползи, от всяка нова законодателна инициатива, чрез въвеждане на подходяща методология от типа на оценка на човешкия капитал;
- Включване на изискване за оценка на корупционния риск в методиката за предварителна оценка на въздействието, според Правилника за организацията и дейността на Народното събрание;
- В рамките на изискването за обобщение на резултатите от обществените обсъждания би трябвало да бъде включен показател за обхвата на

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

- представителство на целевите групи и заинтересованите страни от приемането на съответния нормативен акт;
- В случаите, когато между първо и второ четене на законопроекта са внесени голям брой и/или съществени допълнителни предложения от страна на народни представители, по преценка на Председателя на водещата постоянна парламентарна комисия, би трябвало да бъде направена допълнителна оценка за въздействие на този закон, която да бъде включена в доклада на комисията;
  - В обобщаващия доклад за всяка парламентарна сесия трябва да бъдат отбелязвани случаите, при които е бил внесен и допуснат за разглеждане законопроект, който не е бил придружен с предварителна оценка на въздействието, както и обосновка за направеното изключение от изискването на чл. 76, ал. 5 от ПОДНС. В тези случаи е необходимо да бъде направена препоръка за провеждане на последваща оценка на въздействието на този нормативен акт;
  - В случаите, когато конкретен законопроект е разработен от външна организация, фирма или специализирана кантора, този факт би трябвало да бъде отразен и обоснован в мотивите и доклада, съпътстващи внесените законопроекти, както и да бъде заявено наличието на частен интерес в съответната законодателна инициатива;
  - Трябва да бъде предвидена възможността председателят на водещата комисия да връща законопроекта и в случай, че предварителната оценка на въздействието, която ги придружава бъде определена като непълна или недостатъчна;
  - При представянето на проблема и обществените отношения, които законодателното предложение си поставя за цел да регулира, трябва да бъде включено и изискването да бъде отразено наличието на достоверна информация за установени корупционни практики или за неприемливо високи равнища на корупционен риск и това да бъде добавено като елемент от аргументацията на законопроекта.

### **Мярка „Преглед на законодателството през призмата на корупционни предпоставки“**

Връзката между нормативната рамка и предпоставките за корупция е призната както в доктрината, така и емпирично.

Така например в изследване на БТТП от октомври 2016 се сочи, че 78% от анкетиранияте смятат корупцията за най-сериозна пречка за бизнеса у нас, а като причини за нея определят два ключови фактора - непълнотата на законодателството и възможностите за субективна преценка.

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

Относно качеството на законодателството се произнася и Председателят на УС на БСК „В България няма свободна конкуренция, има *лошо законодателство*.<sup>1</sup>”

По отношение на позитивното право практиката на Конституционния съд дава възможност да приемем, че се нарушават принципи пряко свързани със стабилността и предвидимостта на правната ни система като условие за възможността адресатите на нормите да съобразят своето поведение с правно дължимото („Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения“ (в този смисъл са Решение № 1 от 2005 г., Решение № 7 от 2005 г., Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 г., Решение № 3 от 2017 г.. и др.)

Правната сигурност изисква законовите разпоредби да са ясни, точни, непротиворечиви, достъпни, разбираеми, прецизни, недвусмислени и взаимосвързани. (Решение № 17 от 2018 г., Решение № 5 от 2019 г.) Конституционният съд посочва, че яснотата на законовите норми означава, че те трябва да бъдат достъпни за адресата, да не оставят съмнения относно съдържанието на предоставяни права и свободи, както и на налаганите задължения и също така отбелязва, че законът трябва да бъде формулиран по такъв начин, че правните субекти да са в състояние да разчетат предписания модел на поведение (Решение № 12 от 2016 г., Решение № 7 от 2016 г.).

Липсата на тези характеристики на законодателството (стабилност и яснота и безпротиворечивост) сами по себе си водят до среда, в която правото като нормативен регулатор да бъде заместено. Такава среда представлява корупционна предпоставка.

Разбирането за нормативната база като предоставяща възможност или предоставяща възможно корупционно поведение е прогласена и законово. Необходимостта от анализ на предпоставките за корупционно поведение в нормативната база е призната от законодателя (виж. Чл.32 ЗПКОНПИ). В него е предвидена както предварителна така и последваща оценка на корупционните предпоставки в законодателството. Предвидена е също така и дейност по предложения за изменение на законодателството в резултат на аналитична дейност и дейност по оценка на законодателството, които да бъдат с антикорупционна насоченост.

Корупционни рискове в нормативната уредба може да бъдат дефинирани като съществуващи или липсващи характеристики на нормативен акт, които могат да допринесат за корупция – такива като неясноти, празноти в уредбата, необоснована

---

<sup>1</sup> [https://www.actualno.com/business/bsk-v-bylgarija-njama-svobodna-konkurencija-ima-losho-zakonodatelstvo-news\\_552749.html](https://www.actualno.com/business/bsk-v-bylgarija-njama-svobodna-konkurencija-ima-losho-zakonodatelstvo-news_552749.html)

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

дискреция, липса на съдебен контрол независимо дали рискът е бил преднамерено въведен в законодателния текст или не.

Когато се подхожда към прегледа на законодателството трябва да се има предвид и познатата формула, която описва обществените отношения благоприятстващи корупционното поведение. Такива законодателни предпоставки подлежат на разкриване и преоценка на първо място.

$M + D - O = K$

„М“ - Монополът върху взимане на решения само и единствено от дадения орган

„Д“ - Дискрецията, която органът взимаш решения има

„О“ - Отчетността, гарантирана чрез мотивираност и публичност на акта, който органът издава

„К“ - Корупционното поведение

Основните насоки за законодателен анализ включват заедно или по отделно наличието в нормативните актове на предпоставки за корупционно поведение най-малко следните параметри:

- Обжалваемост на актовете на администрацията по административен и съдебен ред;
- Предварителното изпълнение на актовете на администрацията;
- Дискрецията като възможност за упражняване и целесъобразност от законодателна гледна точка;
- Наличието на бланкетни норми (които могат да намират конкретизация в нормативни или индивидуални административни актове);
- Наличието на неясни и/или неизпълними норми и основания за тяхното прилагане, особено такива, които подлежат на интерпретация от правоприлагащия или наказващ орган;
- Противоречива правна уредба на ниво отделен нормативен акт или противоречие между нормативни актове
- Наличието на изискване за мотивираност на издаваните от администрацията актове
- Наличието на изискване за публичност и оповестяване на всички видове актове, указания, инструкции, методологии, вътрешноведомствени правила и т.н. независимо от това дали касаят или не правата на трети лица.

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

С оглед големия обем на действащото законодателство и прецизирането на обхвата на този преглед, са възможни два подхода при определяне на подлежащите на преглед актове и съчетание между тях – актове, които регулират отрасли с висок корупционен риск и актове, за които има постъпили мотивирани сигнали, че създават корупционни предпоставки.

### **Приоритет „СЪЗДАВАНЕ НА СРЕДА ЗА ОБЩЕСТВЕНА НЕТЪРПИМОСТ КЪМ КОРУПЦИЯТА “**

#### **Мярка „Ефективно използване на подаването на сигнали за нередности в частния сектор“**

Въвеждане на ДИРЕКТИВА (ЕС) 2019/1937 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза в публичния и частния сектор. Директивата предвижда двугодишен период за въвеждане като мерките обхващат всички сфери – държавната администрация, общинската администрация и частноправните субекти - работодатели

Настоящата правна рамка в България на защита на физическите и юридически лица, подаващи сигнали за извършени злоупотреби и други правонарушения в България е оскъдна и недостатъчна, като липсва легална дефиниция на явлението, достатъчни гаранции за лицата, които отправят сигнали (whistleblowers), както и мерки за подкрепата и насърчаването им.

Доколкото съществува, уредбата е дисперсна, като този подход е довел до известни несъответствия в различни хипотези на отделните закони.

Неглижирането на явлението е донякъде разбираемо с оглед на обществената търпимост към корупцията и негативната реакция към лицата, които биха нарушили корупционната омерта – те често биват третираны като доносници, включително от техните настоящи и бъдещи работодатели и от по-широкия социален кръг.

По-конкретно, общата уредба на whistleblowing може да бъде открита в частта относно сигналите в Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Специални правила има в отделни отраслови закони, преди всичко в чл. 47 и сл. от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), а до известна степен и в Кодекса на труда (КТ) и Закона за държавния служител (ЗДСл), които предвиждат защита от уволнение в определени случаи на подаване на сигнали.

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

Анонимните сигнали са забранени (чл. 111, ал. 4 АПК), като не са предвидени по-детайлни задължения за органите, нито пък възможности за защита на лицата. Не е предвидено възможно „последващо осветляване“ на подалия анонимен сигнал, но и защитата на лицата подаващи сигнали не е чрез анонимността на подаваните сигнали.

Защита е предвидена и в случаите на образувано наказателно производство, като ако едно лице бъде привлечено като свидетел, то може да се ползва от мерките по чл. 123 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), тоест когато са налице достатъчно основания да се предполага, че в резултат на свидетелстването е възникнала или може да възникне реална опасност за живота или здравето на свидетеля, на неговите възходящи, низходящи, братя, сестри, съпруг или лица, с които се намира в особено близки отношения.

Специална привилегия за подаване на сигнал, който води до успешното доказване на извършено нарушение, има и в правната ни уредба в областта на защита на конкуренцията, като предвижда възможност то да не понесе санкция за свое противоположно поведение в този случай.

Така разглежданата уредба е фрагментарна и непълна в сравнение с предвидената в Директива 2019/1937.

Непълнотите, които трябва да бъдат преодолені са свързани с обхвата на лицата, които подлежат на защита (физически и юридически), с типа защита (наред с отпадането на дисциплинарната отговорност, отпада и тази за причинени вреди, за разпространение на поверителна информация, декриминализация в някои случаи). От специално внимание при въвеждането се нуждаят и предвидените мерки за подкрепа. Въвеждането на Директива 2019/1937 не предпоставя въпроса с институционалната реакция на анонимни сигнали.

Мерки свързани, които следва да се предвидят за ефективно въвеждане на Директива 2019/1937:

- Про-активен подход от страна на институциите за приобщаване на частния сектор към създаването на адекватни правила за реално приложение на института на whistleblowers в организационната култура на бизнеса, включително чрез ефективни мерки за верификация на подадените сигнали и коригиращи управленски реакции;



## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

- Разяснителна кампания в частния сектор за управленските ползи от въвеждането на whistleblowers свързани с подобряването на управлението, минимизирането на риска от санкции за неправомерно поведение и възможностите за запазване на корпоративния имидж, а в някои случаи и имиджа на цели отрасли;
- Определяне на единна национална точка (институция), която да събира данни за приложението на защитата на лицата подаващи сигнали, тяхното обобщаване и трансмисия към ЕК;
- Конструирание с държавна подкрепа на механизми за подкрепа в материален, психологически и правен аспект на лица разобличаващи нередности;
- Активни мерки по разясняване ролята и мястото на разобличителите, приноса им за подобряване на управлението в публичната и частната сфера в широки кръгове на обществото. Тези мерки са важни за коректното им ситуиране в морално-етичната координатна система;
- Разяснителна кампания за правата и възможностите на лицата подаващи сигнали, за постигане на увереност за действие у потенциалните разобличители;
- С оглед ефективното приложение и насърчаване на приложението на института, в случаите, когато са предотвратени щети, предвиждане на стимули на лицата спомогнали за това чрез подадените от тях сигнали.

### **Мярка „Приобщаване на бизнеса за създаване на нетолерантна към корупцията среда чрез почтено поведение (интегритет)“**

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

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

„Почтеност в бизнеса“ или „интегритет“ е наличие на рамка от етични правила, структури и политики, които се основават на стриктното спазване на законите за осъществяване на икономическа дейност, както и на допълнителни доброволни саморегулации (като

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

принципи за бизнес етика, етични кодекси и антикорупционни политики), които определят правилата за поведение на компаниите и взаимодействието им с външната среда (включително бизнес партньори/ доставчици/ подизпълнители, клиенти/ потребители, публични институции, бизнес асоциации, лобисти, медии)

През последните пет десетилетия (след 80-те г. на 20 в.) по света, а от две десетилетия - и у нас тези категории стават все по-актуални. Понятията и идеите, които развива, изследва и интерпретира бизнес етиката са съществени за бизнеса, за неговото вписване в социалната среда и интегрирането му в обществено-икономическата и социална структура на обществото и публичните институции, а също така и за основа на бизнес отношения с глобален и локален бизнес изповядващ тези принципи. Почти всеки проблем в регулацията на бизнеса се нуждае от етичен прочит: тръгвайки от най-общи питання като „има ли място за морал в бизнеса?“ до разграничаване на корупционни практики в публичния и в частния сектор и т.нар. търговия с влияние.

Политиките за бизнес интегритет включват следните тематични области, които имат пряко отношение към справянето с корупцията чрез добро управление:

- 1) Отговорен мениджмънт;
- 2) Отчетност, коректност на счетоводните записи и точно счетоводство;
- 3) Избягване на конфликта на интереси;
- 4) Политика относно подаръци и гостоприемство;
- 5) Борба срещу подкупите;
- 6) Политика против изпирането на пари;
- 7) Защита на whistleblowers и реакция на техните сигнали

В някои от изброените области, като например контрола на корупционния риск, конфликта на интереси, управлението на сигнали от whistleblowers съществуват ясни критерии за изграждането на системи, които ги овладяват. Ефективното им функциониране е обусловено от тяхното наличие и у двете страни – публичния и частния сектор.

При имплементацията на същността и основното съдържание на международните стандарти за почтеност за тяхното приложение в бизнеса, може да бъде използван подходът на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Световната банка, който е структуриран в 3 основни компонента:

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

А) Съобразяване с международна рамка с правила, установяваща основни понятия в областта на антикорупцията и определяща ангажиментите на участниците в международните документи.

Б) Използване на методологични инструменти за оценка на риска, които позволяват извършване на адекватна оценка на риска и които позволяват както извършване на универсална оценка в различни сектори на бизнеса, така и адаптиране да бъдат приложени съобразно спецификата към конкретни бизнес сектори.

В) Избор на основни структурни елементи на антикорупционни програми и подходи за тяхното осъществяване.

За насърчаване на културата на бизнес интегритет са необходими мерки от нормативен, организационен и икономически характер като:

- Изследване на добри практики и тяхната адаптация към особеностите на българската среда на бизнес и развитие на отраслови модели на бизнес етика;
- Популяризиране на бизнес основан на разбирането за интегритет като средство за позициониране в обществено-икономическата и социална структура и основа на бизнес отношения с глобален и локален бизнес изповядващ тези принципи;
- Мерки за подкрепа – създаване на експертен потенциал, на разположение на българския бизнес;
- Материална подкрепа и/или икономически стимули за въвеждане на интегрирани инфраструктури осигуряващи прилагането на управление, основано на принципите на бизнес етиката;
- Стимулиране на трансфера на ноу-хау от създадения експертен пул към реалния сектор;
- Нормативни стимули при въвеждане на стандарти за управление на рискове свързани с доброто управление

### **Приоритет „ПРОЗРАЧНА И ОТЧЕТНА МЕСТНАТА ВЛАСТ“**

Резултатите от сравнителни проучвания относно тенденциите в регионалното развитие и доброто управление в органите на местната власт и местното самоуправление, проведени в периода 2015 – 2019 г. от неправителствени организации с експертиза тази сфера<sup>2</sup>, открояват дефицити в няколко насоки: (1) неефективен обществен и

---

<sup>2</sup> Вж. изследванията „Индекс на местната система за почтеност“ на Асоциация „Прозрачност без граници“, „Регионални профили“ на Института за пазарна икономика и „Рейтинг на активната прозрачност на органите на местното самоуправление“ на Програма „Достъп до информация“.

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

вътрешноинституционален контрол относно управлението на общинската собственост, изразходването на публични средства чрез обществени поръчки и планирането/изпълнението на общинските бюджети; (2) формализъм при провеждането на обществени консултации със заинтересуваните местни общности; (3) липса на прозрачност във взаимоотношенията между местни власти и местен бизнес, съпътствана от съмнения за лобизъм при определяне на специфични правила, регулиращи дейността на местните икономически субекти и; (4) липса на ефективно работещи системи за сигнали за неетично поведение, нередности и корупция, които гарантират (а) обратна връзка относно резултата от предприетите действия и (б) защита на служителите в администрациите, подаващи сигнали, (в) налагане на санкции за неетично поведение от общински съветници; (5) липса на минимални стандарти/обща насоки за публичност на интернет страниците на общините; (6) ограничени възможности за подаване на документи по електронен път, вкл. и възможности за онлайн достъп до деловодните системи на общините за проследяване на движението на преписките.

В тази връзка общините следва да бъдат насърчени чрез икономически и нормативни стимули да приложат мерките за повишаване на прозрачността и отчетността на органите на местна власт и местно самоуправление, които да намерят израз в четири насоки:

**Мярка „Съвременни електронни инструменти за открита и прозрачна община“** За постигане на най-добрите стандарти за прозрачност, отчетност и ефективна комуникация с гражданите, които служат като основа за изграждане на обществено доверие в институциите на местната власт, както и за предоставяне на бърз и улеснен достъп до услуги за гражданите и бизнеса, е необходимо да бъдат предприети действия в следните насоки: (1) прилагане на минимални стандарти/обща насоки за структуриране на съдържанието на интернет сайтовете на общините, аналогични на подхода, възприет от областните администрации (при запазване на специфични компоненти и добри модели, разработени в някои общини); (2) разширяване на онлайн услугите за гражданите и бизнеса, при включване на всички етапи и процедури от процеса по предоставяне на онлайн услуги; (3) осигуряване на възможности за онлайн достъп до деловодните системи на общините, гарантиращо обратна връзка на потребителите движението по преписки, подадени, искани документи и т.н.

**Мярка „Ефективно, прозрачно и отчетно управление на публичните ресурси“** За реализирането на тази мярка е необходимо да бъдат предприети действия в следните насоки: (1) въвеждане на стандарт за периодична отчетност относно изпълнението на

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

програмите за управление на общините; (2) въвеждане на стандарт за периодична отчетност относно изпълнението на общинските бюджети; (3) прилагане на съвременни електронни системи за отчетност относно управлението на общинска собственост и изразходването на средства чрез обществени поръчки.

*За осъществяването на ефективен контрол върху доставчиците на обществени услуги е необходимо да се приложат подходите на „Open contracting“ и „Open data“, които следва да намерят израз в създаване на платформи за публичност на информацията относно: плановете за възлагане на обществени поръчки, основното съдържание в сключените договори (изпълнители, подизпълнители, основни дейности, размер на средствата), периодично публикуване на данни относно извършени дейности и изплатени средства.*

### **Мярка „Обществени консултации, отчитащи интересите на местните общности“**

Липсата на регламентация на рамката по представителство на интереси е пряко свързана с проблема за нерегламентираната лобистка дейност и представлява съществен дефицит както на национално, така и на местно ниво. Тя води до съществени проблеми в управлението на местно ниво, изразяващи се в две насоки: (а) negliжиране на интересите на местните общности и формализъм при провеждането на обществени консултации; (б) непрозрачни взаимоотношения с местния бизнес, водещи до лобистки решения при определянето на нормативната рамка на икономическата дейност на местно ниво, осигуряването на достъп до обществени ресурси и тяхното разпределение.

За реализирането на тази мярка е необходимо да бъдат предприети действия в следните насоки: (1) по отношение на обществените консултации – прилагане на механизъм за обществени консултации/публични обсъждания и др., който надхвърля формалистичния подход и създава гаранции за включване на предложенията на местните общности във финалните варианти на обсъжданите документи и взети решения. Подобен механизъм следва да гарантира (а) осигуряване на прозрачност относно резултатите от проведените обществени обсъждания, с възможност за проследимост за съответствие между формулираните предложения на местните общности и възприети решения, включително и (б) прозрачност относно длъжностните лица, които са отговорни за финалното изработване на решенията/документите от проведените обществени обсъждания; (2) по отношение на взаимодействието между политика и бизнес на местно ниво – създаване на формати за публично взаимодействие, които са насочени към

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

установяване на безпристрастни правила за икономическата дейност и гарантиращи честна и лоялна конкуренция.

### **Мярка „Ефективно работещи системи за разглеждане на сигнали и за налагане на санкции“**

За реализирането на тази мярка са необходими действия в следните насоки: (1) по отношение на служителите в администрациите, които сигнализират за нередности и корупция – изграждане на поверителни канали за подаване на вътрешни сигнали; изграждане на механизми за проверка на подадените сигнали, създаване на механизми за защита от неблагоприятни последици и осигуряване на обратна информация за резултатите от извършените проверки в съответствие със стандартите за защита на whistleblowers; (2) по отношение на сигналите за корупция и нередности, подадени от граждани – осигуряване на публичност относно резултатите във връзка с подадени сигнали; (3) осигуряване на публичност на резултатите от дейността на етични комисии, които разглеждат сигнали за неетично поведение, конфликт на интереси и други сигнали за корупционно поведение на общински съветници.