

# **ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА – 2018**

**ОБЩЕСТВЕНИ ОЧАКВАНИЯ  
И ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ**

**г-р Ваня Кашукеева-Нушева**

**г-р Катя Христова-Вълчева**

**Калин Славов**



ФОНДАЦИЯ ФРИДРИХ ЕБЕРТ

И

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

# ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА – 2018: ОБЩЕСТВЕНИ ОЧАКВАНИЯ И ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ

**д-р Ваня Кашукеева-Нушева  
д-р Катя Христова-Вълчева  
Калин Славов**

<b>Съдържание</b>	<b>Увод</b> .....	<b>3</b>
	<b>I. Обществени нагласи за противодействие на корупцията през 2018 г.</b> .....	<b>4</b>
	1. Изразни форми на корупция, които представляват най-голям проблем за анкетираниите.....	4
	2. Приоритети за борба с корупцията.....	6
	3. Готовност за подаване на сигнали за корупция: доверие в институциите и форми на ангажираност.....	8
	<b>II. Борбата с корупцията през 2018 година: оценка на законодателството и на дейността на антикорупционната комисия</b> .....	<b>12</b>
	1.1. Капацитет на антикорупционната комисия – правна рамка.....	12
	1.2. Капацитет на антикорупционната комисия – практика.....	13
	2.1. Роля в превенцията, образованието и противодействието на корупцията – правна рамка.....	15
	2.2. Роля в превенцията, образованието и противодействието на корупцията – практика.....	21
	3.1. Управление – правна рамка.....	26
	3.2. Управление – практика.....	28
	<b>Заключение</b> .....	<b>33</b>

## Увод

От своето създаване през 1998 година досега Асоциация „Прозрачност без граници“ полага системни усилия в осъществяването на своята основна мисия – да обединява усилията на гражданското общество, държавните институции, местните власти, бизнеса и медиите за провеждането на системни реформи и приемането на конкретни действия срещу разпространението на корупцията в страната.

Ръководено от тази цел, българското национално представителство на международната антикорупционна организация Transparency International мобилизира експертния си потенциал, за да осъществява експертни изследвания, които идентифицират дефицити в антикорупционната сфера и формулира препоръки, които имат за цел да подкрепят публичните институции в противодействието на корупцията.

С приемането на новия антикорупционен закон<sup>1</sup> в началото на 2018 г. и със създаването на Комисията за превенция и противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ) беше създадена не само нова правна и институционална рамка, но също бяха провокирани и високи обществени очаквания за напредък при справянето с този обществено значим феномен. Това мотивира Асоциация „Прозрачност без граници“ да извърши анализ, който оценява в каква степен новото законодателство и първите действия на антикорупционната комисия създават предпоставки и нагласа за по-ефективно противодействие на корупцията.

Публикацията се основава на аналитичния подход на Transparency International Национална система за почтеност, който оценява капацитета, управлението и ролята на институциите,

свързани с превенцията и противодействието на корупцията. При нейното изработване е използван широк набор от изследователски методи (правен и сравнително-правен анализ, анализ на документи, медиен мониторинг, изследване на общественото мнение и други социологически методи), както и значителни по обем и качество публично достъпни източници на информация (законови, наредби, правилници, етични кодекси, аналитични доклади и изследвания, медийни публикации, в това число и информационни материали, предоставени от Комисията за превенция и противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество), подкрепени с национално-представително социологическо изследване.

Част първа от публикацията представя актуални данни от изследване на общественото мнение, в което са намерили израз оценките на гражданите относно проявите форми на корупция, които представляват най-значим проблем за тях, личната готовност за противодействие на корупцията и приоритетните насоки, в които според хората е необходимо да се осъществява борбата с корупцията от страна на новосъздадената антикорупционна комисия.

В част втора е представена експертната оценка за антикорупционния закон и дейността на антикорупционната комисия, разработена въз основа на описания аналитичен модел на Transparency International. Съчетаването на експертната оценка на законодателството и практиката на институциите с анализа на общественото мнение е целенасочено търсен подход при изработването на настоящата публикация. Той произтича от разбирането, че институциите следва да работят в полза на обществото и техните действия трябва да се съизмеряват с обществените очаквания.

1. Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, Обн. ДВ. бр.7 от 19 януари 2018 г., изм. и доп. ДВ. бр.20 от 6 март 2018 г., доп. ДВ. бр.21 от 9 март 2018 г., доп. ДВ. бр.41 от 18 май 2018 г.

## I. Обществени нагласи за противодействие на корупцията през 2018 г.

Изследването „Обществени нагласи за противодействие на корупцията: изразни форми и приоритети в борбата с нея“<sup>2</sup> е фокусирано върху няколко ключови теми: изразни форми на корупция, които представляват най-значим проблем за гражданите; приоритетни насоки, в които е необходимо да се осъществява борбата с корупцията от новосъздадената антикорупционна комисия; личната готовност на гражданите да противодействат на корупцията, включително форми на противодействие и мотиви за подаване или отказ от подаване на сигнали за корупция.

Резултатите от изследването могат да служат като отправна точка за сравнителен анализ на обществените очаквания относно противодействието на корупцията и експертните оценки в тази област, както и за формулиране на препоръки в посока подобряване на антикорупционното законодателство и повишаване ефективността в практическата работа на новосъздадената антикорупционна комисия.

### 1. Изразни форми на корупция, които представляват най-голям проблем за анкетираните

#### Най-съществените изразни форми на корупция за анкетираните:

- политическата корупция;
- злоупотребата с обществени средства;
- корупцията в съдебната система;
- предоставянето на административни услуги;
- неефективната работа на контролните органи.

Данните от проучването относно изразните форми на корупция, които представляват най-значим обществен проблем, извеждат на преден план три ключови проблема за българските граждани: (1) **политическата корупция**; (2) **злоупотребата с обществени средства** и (3) **корупцията в съдебната система** (вж. графика № 1).

В контекста на проблема за **политическата корупция** като най-съществени изразни форми са посочени: (а) политическите и роднинските назначения в администрацията, търговията с влияние и конфликтът на интереси в министерства и агенции (тук е констатирана най-висока степен на съгласие сред анкетираните, като 57,6% посочват този отговор); (б) незаконното финансиране на партии и на предизборни кампании, купуването на гласове (посочено от 56,7% от анкетираните); (в) политическите и роднински назначения, конфликтът на интереси и търговията с влияние в местната власт (посочени от 54,2%).

С особена острота за 56,9% от гражданите стои проблемът за **злоупотребата с публични ресурси** – той е оценен като изключително съществена изразна форма на корупция както **на централно ниво**, в министерства и агенции, така и много осезаемо **на местно ниво**, в общините и по-малките населени места.

На следващо място, но с не по-малко значение, са открити проблемите в работата на съдебната система, като 53% от анкетираните са оценили **търговията с влияние в съдебната власт** и **отказа от ефективно разследване на корупцията по високите етажи на властта** като най-проблемни изразни форми на корупция.

2. Национално представително изследване на общественото мнение, осъществено в периода 17 - 25 юни 2018 г. сред 1016 граждани от социологическа Агенция „Алфа Рисърч“ по инициатива на Асоциация „Прозрачност без граници“, осъществена с подкрепата на Фондация Фридрих Еберт, Бюро България.

Графика № 1: Изразни форми на корупция, които представляват най-голям проблем за гражданите



Значителна степен на консенсус относно съществените изразни форми на корупция се констатира и по отношение на **функционирането на административните структури**. В тази връзка следва да се отбележи, че 48,7% от анкетираните лица определят като сериозен проблем **предоставянето на административни услуги**, включително издаването на разрешителни, удостоверения и други документи от администрацията. На следващо място в изследването е посочена **работата на контролните органи, изразяваща се в практически отказ от ефективно разследване и санкциониране на злоупотреби** – 46,1% от гражданите свързват неефективното функциониране на надзорните институции с корупция и зависимости от външно политическо и бизнес влияние.

#### Най-съществен проблем за служителите в публичната администрация:

- политическите и роднинските назначения;
- конфликтът на интереси и търговията с влияние;
- злоупотребата с обществени средства.

Анализът на данните от проучването, според демографския профил на изследваните, показва, че за **служителите в администрацията** водещи проблеми са **политическите и роднинските назначения** и **злоупотребата с публични ресурси** в институциите на централно ниво: 64,1% от чиновниците посочват отговор „злоупотребата с публични ресурси в министерства и агенции“, а 63,7% от тях отбелязват отговор „политически и роднински назначения в администрацията, конфликт на интереси и търговия с влияние в министерства и агенции“. Честотата на отговорите по посочените категории е обяснима предвид факта, че именно служителите в администрацията са

най-чести свидетели на тези изразни форми на корупция.

Резултатите от изследването показват, че за **хората с висше образование** първостепенен проблем са незаконното финансиране на политическата дейност и лобизмът в законодателния процес, докато при **хората с основно и по-ниско образование** тези изразни форми не стоят с такава острота във фокуса на вниманието: незаконното политическо финансиране е посочено от 62,7% от хората с висше образование и едва от 44,2% от хората с основно и по-ниско образование.

#### Най-съществен проблем за бизнеса:

- търсенето на средства за финансиране на предизборни кампании;
- търсенето на подкупи за предоставяне на административни услуги.

Изследването констатира важен акцент в отговорите на хората, които имат **частен бизнес и самонаетите лица**. Когато става въпрос за корупция, най-съществените изразни форми, които предизвикват тревогата на предприемачите, са финансирането на предизборни кампании (за 69% от тях) и искането на подкупи за административни услуги (за 62,1 от респондентите от тази социална категория). Анализът на тези данни ясно откроява факта, че именно частният бизнес е този, който плаща цената на предизборните кампании, като финансира скрито и невинаги по свое желание политическата дейност.

Водещи проблеми за **земеделските стопани** са злоупотребата с публични ресурси в институциите на централно ниво и корупцията в съдебната система. И двата отговора са посочени от 80% от анкетиранияте граждани, които се занимават с производство на селскостопанска продукция. Анализът на данните дава

основание за извод, че за тази социална категория корупцията се свързва на първо място с решения на власти, които не просто са позиционирани далеч от тях чисто географски, но които стоят далеч от техните проблеми и същевременно имат ключова роля в установяването на правилата и в контрола по тяхното спазване.

## 2. Приоритети за борба с корупцията

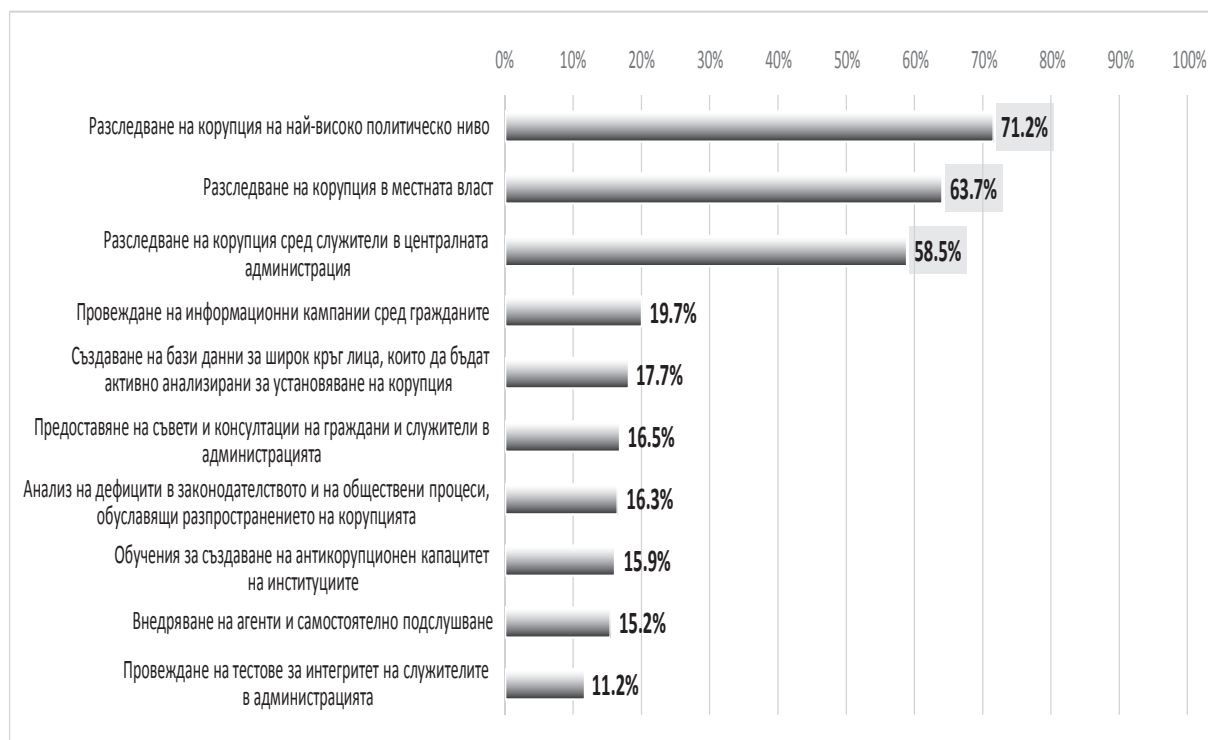
### Приоритети в борбата с корупцията – мнението на гражданите:

- разследване на корупцията на най-високо политическо ниво;
- разследване на корупцията в местната власт;
- информационни кампании за формиране на обществена нетърпимост към корупцията;
- информирание на гражданите за резултатите от антикорупционните усилия на институциите.

Резултатите от изследването относно мнението на гражданите за необходимите насоки в борбата с корупцията дават основание за изводи в няколко насоки. На първо място, **основен приоритет в усилията на антикорупционните институции, в частност на КП-КОНПИ, следва да бъде разследването на корупцията по високите етажи на властта** (вж. графика № 2).

Гражданите считат, че едва на втори план трябва да бъде поставен целият набор от „меки мерки“, каквито са провеждането на семинари и обучения за администрацията, предоставянето на съвети и консултации за гражданите, създаването на бази данни с информация по антикорупционната проблематика и анализите на дефицити в законодателството.

Графика № 2: Приоритетни насоки, в които е нужно да работи най-активно новата антикорупционна комисия



Данните от изследването показват също, че хората не намират за достатъчно адекватно предприемането на специални мерки, които могат да ограничат правата и свободите на гражданите. Най-ниска степен на подкрепа събират антикорупционни действия като допълнителното подслушване, внедряването на агенти под прикритие или провеждането на тестове за интегритет на служителите. В тази връзка се откроява един интересен детайл – само 5,2% от представителите на частния бизнес одобряват въвеждането на подобни специални мерки. Причината за това се корени в опасенията на предприемачите от външно вмешателство, без да е ясно какви са гаранциите за отчетност и ефективност за такива антикорупционни действия.

Самостоятелен акцент на внимание е необходимо да бъде поставен върху необходимостта от провеждане на информационни кампании сред гражданите. Резултатите от изследването показват, че обикновените хора имат нужда от повече информация по проблема

за корупцията, включително и за това как те самите могат да противодействат на корупцията. В отговор на тези очаквания антикорупционната агенция би следвало да положи системни усилия за създаването на среда на нетолерантност към корупцията, за провеждане на информационни кампании, разясняващи какви са възможностите за подаване на сигнали, какви са функциите на КПКОНПИ и в по-общ план какви са измеренията за проблема, изразните форми на корупцията и какви са негативните последици от нея в личен и в обществен план.

В подкрепа на извода за необходимостта от целенасочени информационни кампании, в това число и за промотиране на новосъздадената комисия, следва да се посочи и още едно обстоятелство – обикновените граждани не разполагат с достатъчно точна информация към коя институция да се обърнат в случай на корупция. Това се отнася с особена сила за хората, които живеят в малките населени места: едва 8,5% от жителите в малките

градове и 8,8% от жителите на селата са готови да подадат сигнал за корупция до антикорупционната комисия, като една от причините за това е отдалечеността ѝ от хората в тези райони. Получените резултати показват, че КПКОНПИ трябва да положи целенасочени усилия, за да стане широко разпознаваема и да изгради обществено доверие към себе си.

Анализът на резултатите от изследването според демографските характеристики на респондентите дава възможности не само за оценка в какви насоки КПКОНПИ следва да насочи усилията си, но и на каква обществена подкрепа може да разчита. В тази връзка, предвид факта, че за администрацията най-съществени проблеми са политическите назначения (63,7%) и неефективното изразходване на публични ресурси (64,1%), може да се направи извод, че антикорупционната комисия би могла да разчита на подкрепа в тези проблемни полета и съответно следва да изгради взаимодействие с антикорупционен фокус по противодействие на корупцията на най-високо политическо ниво. Предвид обстоятелството, че за бизнеса най-съществени проблеми са финансирането на политическата дейност (69%) и работата на администрацията по предоставяне на административни услуги, издаване на лицензи и разрешителни (62,1%), антикорупционната комисия би могла да конкретизира взаимодействие с бизнеса по тези приоритети. По аналогичен начин, при земеделските стопани се откроява взаимовръзката между институционалното ниво, с което те комуникират – местната власт, и приоритета, който извеждат – противодействие на злоупотребата с публични ресурси на местно ниво.

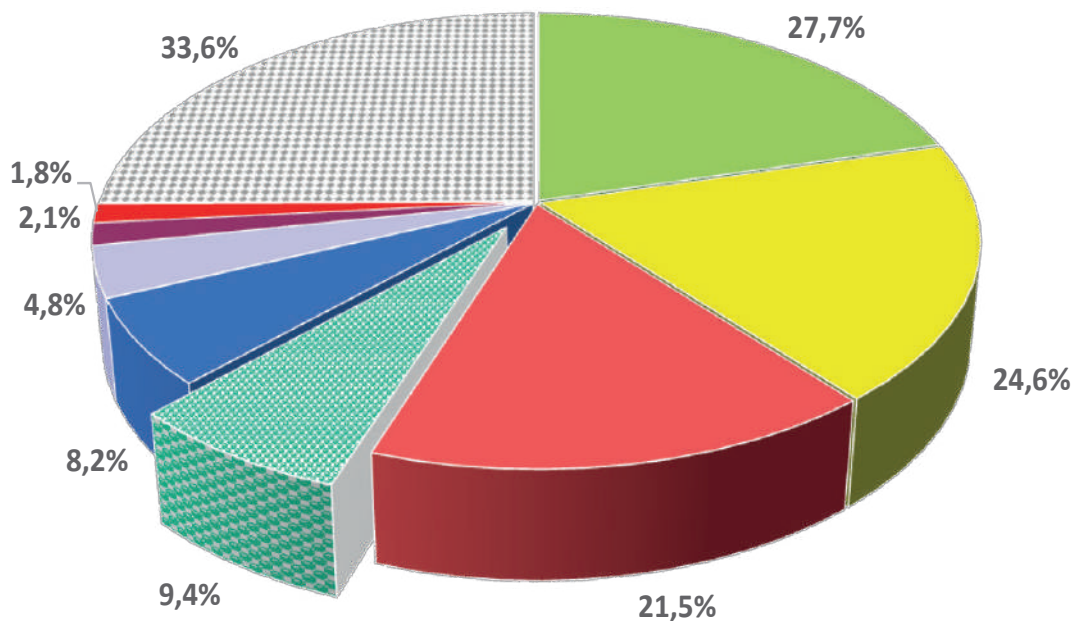
### 3. Готовност за подаване на сигнали за корупция: доверие в институциите и форми на ангажираност

#### Приносът на гражданите в борбата с корупцията – функция от:

- безпристрастно разследване на сигналите за корупция;
- опазване на данните за самоличността на подателите на сигнали;
- реални гаранции за защита на подателите на сигнали.

Изследването извежда на преден план **три ключови предпоставки**, които определят готовността на хората да бъдат активни в противодействието на корупцията и в частност да подават сигнали до антикорупционната комисия: (1) **безпристрастно разследване на сигналите** (27,7% от анкетираните посочват това условие); (2) **надеждно опазване на данните за самоличността на подателите на сигнали** (24,6%); (3) **създадени гаранции за защита от неблагоприятни последици и репресии** спрямо подателите на сигнали (21,5%) (вж. графика № 3).

Графика № 3: Условия, при които гражданите биха съдействали на антикорупционната комисия, за да се разкрият и накажат корумпирани лица



- Да, ако съм убеден, че ще разследва безпристрастно
- Да, но ако анонимността ми е гарантирана
- Да, но ако ми се осигурят гаранции за защита
- Да, ако няма да навреди на работата/бизнеса ми
- Да, ако има материална награда
- Не бих съдействал(а)
- Да, при всички случаи
- Да, ако не ми отнема много време и усилия
- Да, ако има морална награда

Детайлният преглед на данните, според профила на изследваните групи по основни демографски характеристики, насочва към следните специфични условия, които са важни за представителите на отделните групи, за да бъдат активни в противодействието на корупцията.

Условието за **безпристрастно разследване** е подкрепено от най-висок дял от служителите в администрацията (36,7%) и от жителите на столицата (33,3%). Този отговор е посочен и от относително голяма част от представителите на бизнеса – 27,6%. На обратния полюс са очакванията на безработните и жителите на селата – едва 17,7% от представителите на тези групи определят това условие, за да изпратят сигнал до антикорупционната комисия.

Резултатите от изследването показват, че гаранциите за **опазване на самоличността на подателя на сигнала** са съществено условие за две социални групи – за служителите в администрацията (30,2%) и за земеделските стопани (40%).

**Защитата от неблагоприятни последици** е важна предпоставка за активност в борбата с корупцията както за служителите в администрацията (26,6% посочват този отговор), така и за предприемачите – 19% от хората, ангажирани с частен бизнес оценяват, че защитата от неблагоприятно въздействие за техния бизнес е съществено условие за антикорупционния им принос.

- **Най-силно загрижени за последиците при подаване на сигнали за корупция:** служителите в публичната администрация и предприемачите.

Данните от проучването, според демографския профил на групите, показват че две категории имат най-голяма нужда от последователен подход за защита, прилаган от страна на антикорупционната комсия – това са служителите в публичната администрация и представителите на бизнеса.

От отговорите на предприемачите става ясно, че най-голям дял от тях – 40%, не са готови при никакви обстоятелства да подадат сигнал за корупция. Останалата част от отговорите, по които има висока степен на подкрепа сред представителите на бизнеса са: 27,6% биха подали сигнал при безпристрастен подход на разследване, 22,4% – при гарантирано опазване на тяхната анонимност, 19% биха сигнализирали при създадени гаранции за защита от неблагоприятни последици, а 8,6% – ако това няма да навреди на бизнеса им.

Отговорите на служителите в публичната администрация показват, че за да бъдат активни в противодействието на корупцията, те се нуждаят от надеждно опазване на данните за тяхната самоличност (30,2%) и от реални гаранции за защита от неблагоприятни последици и репресии спрямо тях (26,6%).

Посочените данни са показателни не само за притесненията на хората от изтичане на информация или от влияние върху независимостта на разследващите и контролните органи при изпълнение на техните служебни задължения. Те следва да се интерпретират и в светлината на неефективната до този момент политика за защита на лицата, сигнализиращи за корупция в самите институции (whistleblowers) и са доказателство за необходимостта от промяна в подхода за защита на служителите, които желаят да защитят обществения интерес, но се опасяват от уволнения, тормоз или други негативни последици. В тази връзка резултатите от изследването могат да послужат на антикорупционната комисия в из-

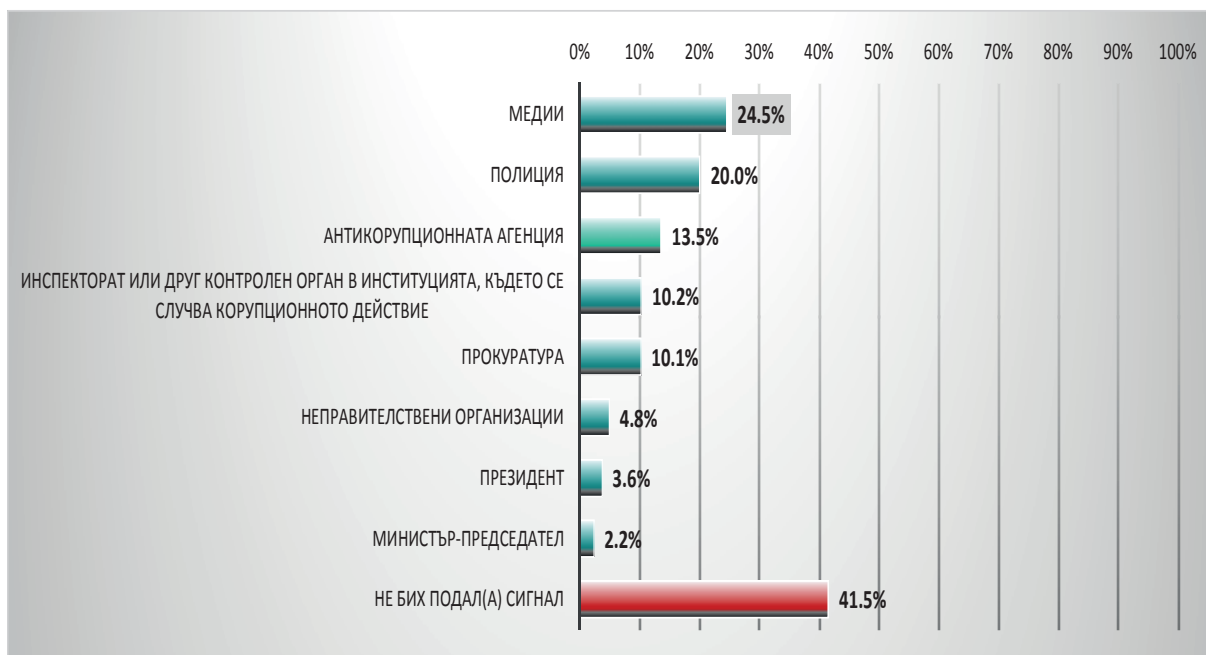
граждането на ефективна политика за защита на лицата, сигнализиращи за корупция.

#### **Политиката за защита на лицата, сигнализиращи за корупция – условие за активното съдействие на гражданите.**

#### **Стандарти за защита на лицата, сигнализиращи за корупция:**

- специални канали за подаване на сигнали, достъпни както за външни лица, така и за служители;
- гаранции за защита на личните данни на подалия сигнал, в това число чрез ограничаване достъпа до тези данни и въвеждането на конкретни и ограничени на брой изключения от това правило;
- гаранции за защита от евентуални вреди за лицето, като например дисциплинарно наказание, неравно третиране на работното място, психически и физически тормоз, съдебно преследване и др;
- широк спектър от компенсации за настъпилите вреди, в това число материални и нематериални, специална защита при евентуален съдебен иск; тежестта на доказване следва да бъде у този, който е упражнил това третиране или е нанесъл вредата;
- ефективни санкции и персонална отговорност срещу лицата, които са причинили вреди на подалия сигнал;
- осигуряване на конфиденциални механизми за правна консултация и помощ на лицата, които не разполагат с достатъчно информация относно правата си и евентуалните последици;
- насърчаване на нетърпимостта към нередностите чрез мерки за популяризиране на достъпните механизми за подаване на сигнали и правото на защита;
- периодична оценка на ефективността и усъвършенстване на механизмите за подаване на сигнали.

Графика № 4: Институцията, до която гражданите биха подали сигнал за корупция



В заключение, резултатите от изследването относно мнението на гражданите за необходимите насоки в борбата с корупцията дават основание за констатации и изводи в няколко насоки:

- (1) **Доверието в институциите**, които имат основни правомощия да разследват и наказват корупционно поведение, е **крехко и бележи относително ниски стойности**. То провокира на свой ред и **критично ниска степен на готовност на гражданите за подаване на сигнали за корупция** – 41,5% от анкетираните не биха подали сигнал за корупция. Причините за това са комплексни, като на преден план изпъква недоверието в институциите, ангажирани в противодействие на корупцията през последните години.
- (2) Гражданите оценяват, че **публичността е по-ефективен инструмент за оказване на обществен натиск върху институциите** да изпълнят своите правомощия и да разследват случаите за корупция. Това е ключовата причина, поради която една четвърт от анкетираните (24,5%) предпочитат да подадат **сигнал до медиите** вместо да сигнализират институциите.
- (3) **Потенциалът на обществена подкрепа за новата антикорупционна комисия е относително ограничен** – в началния етап от стартирането на работа на КПКОНПИ едва 13,5% биха подали сигнал за корупция до

нея. КПКОНПИ разполага с относително крехка първоначална подкрепа (вж. графика № 4) и за да повиши доверието в себе си е важно да изгради дейността си върху фундамента на три ключови предпоставки: **безпристрастност при разследването, опазване на данните за самоличността на подателите на сигнали и ефективна защита на сигнализиращите от неблагоприятни последици**. В тази връзка е необходимо да се вземе предвид също и необходимостта от изграждане на съдържателни инструменти за комуникация с различните социални групи от гражданите, живеещи в малките населени места.

Накрая, но не и на последно място, резултатите от проучването дават основание и за формулирането на още един важен извод, свързан с бъдещите перспективи в работата на антикорупционната комисия. За да може да изпълнява ефективно една от своите функции по разследване на сигнали за корупция и предвид обстоятелството, че КПКОНПИ няма самостоятелни разследващи функции, усилията на КПКОНПИ следва да бъдат насочени и към **изграждането на ефективна система за взаимодействие и сътрудничество с:** (а) другите **институции, които имат правомощия по разследване и наказателно преследване на корупция**, (б) **местните власти и деконцентрираните звена на централната администрация** и (в) **институции с контролни правомощия и инспектори** в министерствата и агенциите.

## II. Борбата с корупцията през 2018 година: оценка на законодателството и на дейността на антикорупционната комисия

### 1.1 Капацитет на антикорупционната комисия – правна рамка

#### Ресурси

Новият ЗПКОНПИ установява правна рамка, която дава възможности за изграждане и поддържане на капацитет на единния антикорупционен орган и да служи като добра отправна точка за пълноценно изпълнение на функциите по превенция и противодействие на корупцията. Чрез него се създава единен антикорупционен орган – Комисия за превенция и противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, който интегрира съществуващите пет структури с правомощия в тази област.

Законът интегрира основните функции и правомощия, с които са разполагали до този момент посочените звена, като в общи линии запазва обхвата на техните правомощия. Нови моменти, които следва да отбележат при оценката на капацитета на КПКОНПИ от гледна точка на адекватността на правната база, са извеждането на преден план на функцията по превенция на корупцията, включването на функцията по разследване на корупционни престъпления, както и установяването на основания за производство по отнемане на незаконно придобито имущество, което е резултат от корупционни действия.

Законът установява типични за административните органи характеристики на Комисията: ЗПКОНПИ предвижда постоянно действащ орган, чиято дейност се подпомага от администрация, като се прилага субсидиарно Законът за администрацията. От обособените пет групи функции четири са типични и се реализират със способи и средства, характерни само за административни органи, а при петата функция се упражняват разследващи функции, което обаче макар и рядко се възлага на административни органи.

Правната рамка определя финансовите, материалните и човешките ресурси на Комисията, като дефинира статут на първостепенен разпоредител с бюджетни средства и установява ясни и сравнително високи изисквания към професионалните качества и квалификация на ръководството и служителите на антикорупционния орган.

#### Независимост

Съществуват няколко ключови условия, които обосновават възможност за относително висока степен на независимост на Комисията при осъществяване на нейната дейност. Аргументите на подобна оценка могат да бъдат обобщени в няколко пункта: (1) наличието на законово установена публична процедура за номиниране, обсъждане и избор на състав на органа от страна на Народното събрание; (2) законът ограничава броя на мандатите до един, като от една страна това обстоятелство създава предпоставки да не бъде използвано като инструмент за натиск върху членовете на комисията при евентуален стремеж за нов мандат, но от друга страна поставя въпроса за несигурното кариерно развитие след изтичането на техния мандат; (3) продължителността на мандата от 6 години, която е условие за относителната стабилност и непрекъсваемост на работата на Комисията през този период, (4) статутът на първостепенен разпоредител с бюджетни средства, който гарантира финансова самостоятелност на институцията; (5) делегираното от законодателя право Комисията да приеме правилник за организацията на дейността си, както и неограничената от законови рамки възможност за самостоятелно определяне на правила, по които тя взаимодейства с другите органи.

От друга страна, в сравнителен аспект се наблюдава известна тенденция на намаляване на условията, обезпечаващи независимостта в дейността на КПКОНПИ. Аргументите на подобна оценка могат да бъдат обобщени в няколко пункта: (1) функциите по конституиране на Комисията са възложени само на Народното събрание, като е прекъсната добра законодателна практика при конституирането на повечето регулаторни органи, вкл. и при

КУИППД, КПКОНПИ и КПУКИ, при която няколко конституционни държавни органа да имат правомощия във връзка с излъчване състава на Комисията; (2) изоставено е правилото в Комисията да са представени не повече от един представител от една парламентарна група – дори ако предложенията за състав се правят само от председателя, то може да бъде осъществено, ако му се възложи да извърши номинациите след консултации със съответните парламентарни групи; (3) председателят предлага останалите четирима членове на Комисията да бъдат избрани от парламента по своя преценка, като това правомощие следва да се разглежда съвместно с възможността да предложи предсрочно тяхното освобождаване от парламента, ако прецени, че са извършили тежко нарушение или системно не изпълняват служебните си задължения (чл. 11, ал. 1 ЗПКОНПИ внася известна не сигурност в работата на членовете на комисията и органа като цяло (4) едновременното изтичане на мандата на всички членове на Комисията, което прекъсва приемствеността в нейната работа и поставя избора на нов състав в зависимост от конкретната политическа конюнктура в този момент.

1.2 Капацитет на антикорупционната комисия – практика

### Ресурси

Оценката на капацитета на антикорупционната комисия се основава на показатели, които имат ключово значение за нейния потенциал и способност да функционира ефективно в областта по превенция и противодействие на корупцията. В тази връзка на преден план изникват ключови условия в две насоки: 1) осигуреност с необходимите финансови, материални и човешки ресурси; 2) правна база (закон, наредби, правилници за вътрешната организация и функциониране, съвместни инструкции и споразумения), които служат като основа за ефективно изпълнение на основните функции.

Бюджетът, с който КОНПИ разполага при стартирането на своята работа през 2018 г., възлиза на

6, 262 млн. лв.<sup>3</sup> След приемането на антикорупционния закон и създаването на единния антикорупционен орган – КПКОНПИ, с постановление на Министерския съвет са предоставени допълнителни средства в размер на 14 млн. лв., като с това общият бюджет на антикорупционната комисия за 2018 г. възлиза на 20,227 млн. лв.

Комисията разполага с материални условия – сгради в столицата, както и в териториалните подразделения, със съответното материално-техническо оборудване, което осигурява възможности за нормална работа. В резултат както на предоставеното бюджетно финансиране, така и на финансирането по различни проекти, е създадена материална база, която подпомага дейността на новосъздадената институция. Щатният състав на КПКОНПИ включва 482 щатни бройки, като в това число са включени и петимата членове на Комисията. От данните, предоставени от КПКОНПИ, става ясно, че в част от дирекциите има незаети щатни бройки. Високите изисквания в закона относно професионална квалификация и опит към членовете и служителите на Комисията определят в значителна степен и съответната практическа реализация на изискването за експертна осигуреност на антикорупционния орган.

Сравнителният анализ с капацитета на предходните антикорупционни институции показва, че Комисията разполага с необходимите човешки, материални и финансови ресурси, за да изпълнява своята дейност. Бюджетът ѝ в сравнение с предходната година е увеличен, като интегрирането на отделните антикорупционни структури в една обща структура също следва да се разглежда като предпоставка за консолидиране на експертния и административен потенциал на институцията.

Що се отнася до наличието на нормативна рамка като предпоставка за изграждане на устойчив капацитет на Комисията, оценката се формира въз основа на: 1) съдържанието на правните норми, които следва да осигуряват адекватна рамка от правомощия за осъществяване

3. Вж. Закон за държавния бюджет на Република България за 2018 г.: <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=120521>

на основните функции, предвидени в закона; 2) своевременност на приемането на всички подзаконовни нормативни актове, които уреждат вътрешната структура и организация на работата на Комисията, правилата и процедурите за осъществяване на нейните функции, както и правната база за сътрудничество с други държавни институции.

Законът за превенция и противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество е обнародван в „Държавен вестник“ на 19 януари 2018 г. и влиза в сила на 23 януари 2018 г. Скоро след неговото приемане, обаче, се извършват няколко спешни промени, включително и такива, които не съдействат за създаването на положителна обществена нагласа относно току-що приетото антикорупционно законодателство<sup>4</sup>.

При приемането на вътрешните нормативни актове, регламентиращи работата на Комисията, има значителни закъснения. Така например вътрешният устройствен правилник е приет с решение на Комисията през юни 2018 г.<sup>5</sup> и е обнародван в „Държавен вестник“ на 3 юли 2018 г.<sup>6</sup> Непосредствено след това са предприети и действия за неговото изменение: на 22 август 2018 г. е публикуван проект за изменението на правилника, като промените са обнародвани в „Държавен вестник“ на 26 октомври. Промените се отнасят както до структурни реорганизации в Комисията, така и до дефиниране на конкретни правомощия на отделни звена. Анализът на съдържанието на документа дава основание за оценка, че той успява да постави адекватна правна база за изграждане и поддържане на устойчив капацитет на КПКОНПИ.

Друг важен аспект от правната база, въз основа на която се осъществява дейността на КПКОНПИ, са инструкциите и споразуменията

за сътрудничество с останалите държавни институции, предвидени в ЗПКОНПИ. Към началото на декември 2018 г. са разработени шест инструкции, уреждащи правилата за взаимодействието на Комисията с други институции, като една от тях<sup>7</sup> е приета и предстои подписването ѝ, а останалите са в процес на съгласуване<sup>8</sup>. КПКОНПИ е приела образците на декларациите по чл. 35, ал. 1, т. 1-4 от антикорупционния закон, Комплексна методология за превенция и предотвратяване на корупцията<sup>9</sup>. В рамките на изследвания период са приети и други документи, които определят правилата за работа на Комисията и взаимодействието ѝ с Инспектората на ВСС, Инспектората на МС и инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията.

В обобщение, повечето от нормативните актове, предвидени във връзка с конституирането и първоначалното започване на работа на КПКОНПИ, са приети с времеви лаг, като това не е затруднило бързото изграждане и консолидиране на нейния капацитет. За да преодолее този дефицит, в последните месеци Комисията е предприела действия за установяване на широк кръг сътрудничества, като този подход може да се оцени като стъпка в посока на изграждане и консолидиране на нейния капацитет.

### Независимост

Оценката на независимостта на Комисията е разгледана през призмата на два показателя: (1) практическа реализация на процедурата по избор на състава на комисията, създаваща гаранции за независимост; (2) сравнение на настоящата процедура с практиката по избор на предходните антикорупционни органи, като КОНПИ и КПУКИ.

4. В тази връзка следва да се посочи промяната от 9 март 2018 г., с която декларирането на несъвместимост за общинските съветници се отлага с почти две години – след провеждането на местните избори през есента на 2019 г. и стартирането на новите мандати на общинските съвети.

5. Решение на КПКОНПИ от 20.06.2018, взето с протокол № 830.

6. Вж. Правилник за устройството и дейността на КПКОНПИ и на нейната администрация, Обн. „Държавен вестник“. бр. 55 от 3 юли 2018 г.

7. Т.нар. шестстранна инструкция между Комисията, ПРБ, МВР, ДАНС, МФ и ИВСС е съгласувана, преминала е етапа на обществено обсъждане, като предстои приемането на окончателния ѝ текст и подписването от заинтересованите страни.

8. В това число са инструкциите за взаимодействие с МВР, ДА „Национална сигурност“, ДА „Технически операции“, ДА „Разузнаване“ и Служба „Военна полиция“, като по оценка на КПКОНПИ причините за забавянето е необходимостта от съгласуване на експертно ниво предвид специфичната дейност на структурите.

9. Решение на КПКОНПИ, взето с протокол № 836/25.07.2018 г.

Изборът на председател и членове на КПКОНПИ е извършен с определено закъснение, като причината за това е закъснението на Народното събрание при изработването на правила за провеждане на процедурата<sup>10</sup>. В края на определения срок за номиниране на кандидати за председател – 16 февруари 2018 г., са внесени две кандидатури. В рамките на 7-дневен срок кандидатите са представили своите концепции за работата си като ръководители на КПКОНПИ, а няколко неправителствени организации поставят въпроси, свързани с независимостта, безпристрастността и професионалния подход в работа им. След публично изслушване в заседание на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика, проведено на 9 март 2018 г. кандидатът, предложен от парламентарното мнозинство, е избран за председател.

Изборът на членовете на Комисията е осъществен с отделно с гласуване на Народното събрание, въз основа на процедурни правила, според които председателят има една седмица да внесе писмено мотивирани кандидатури в парламентарната комисия за борба с корупцията.<sup>11</sup> На 17 март председателят на Комисията номинира кандидати за членове на КПКОНПИ, като след проведено изслушване процедурата е завършена с избор на предложените кандидатури на 26 април 2018 г.

Сравнителният анализ на процедурата по избор на състава на новия антикорупционен орган в сравнение с процедурите за избор на предходни антикорупционни органи като КОНПИ и КПУКИ откроява разлики в две насоки: 1) повишена степен на публичност на процедурата, с предвидени възможности за публично изслушване на кандидатите, обсъждане на техните концепции и възможност за поставяне на въпроси от структури на гражданското общество; 2) ограничаване кръга на

субектите, които участват в процедурата по конституиране на Комисията, като тук следва да се отбележи както факта, че единствено Народното събрание избира нейния състав, с обикновено мнозинство, така и изключителното право на председателя на Комисията да номинира останалите членове.

За разлика от предишните процедури, при които съставът на антикорупционните органи се формира въз основа на решения на три институции – Народно събрание, Министерски съвет и Президент, сегашната процедура се характеризира със (1) силна зависимост на избора от решението на една институция, съответно на управляващото парламентарно мнозинство, както и с (2) обвързаност на избора на членове в зависимост от предложението на нейния председател. Въпреки че изтъкнатият мотив е създаването на условия за екипен принцип в работата на КПКОНПИ, номинирането на членовете на Комисията от председателя лишава Народното събрание от инициатива за номиниране на алтернативни кандидати и по същество се превръща във фактор, който ограничава степента на независимост на членовете на Комисията.

2.1 Роля в превенцията, образованието и противодействието на корупцията – правна рамка

## Превенция на корупцията

### 1. Държавна политика за превенция на корупцията

Преди създаването на настоящия антикорупционен закон държавната политика по превенция на корупцията не бе изрично дефинирана в рамките на законите, регламентиращи дейността на отделните антикорупционни органи. Тя се извеждаше имплицитно от конкретните антикорупционни действия и политики, които бяха инициирани и осъществявани от отделните структури, и не бе поставена във фокуса на вниманието на законодателя.

В рамките на настоящия закон нормативната уредба относно превенцията на корупцията е

10. Вж. решение на Народното събрание от 01.02.2018 г., публикувано на сайта на парламента: <http://parliament.bg/bg/decision/ID/77965>.

11. Вж. решение на Народното събрание от 16.03.2018 г., публикувано на сайта на парламента: <http://www.parliament.bg/bg/decision/ID/78001>.

развита в глава четвърта на ЗПКОНПИ, като тя обхваща разпоредбите на чл. 30 – 34. В контекста на предмета на новия закон това направление може да се оцени като подходящо решение, формулирано в отговор на редица критични оценки на досега действащото антикорупционно законодателство.

Създадената законова уредба относно превенцията на корупцията може да бъде определена като една от новостите в антикорупционното законодателство, тъй като до този момент комплексът от мерки за превенция на корупцията не беше изрично уреден на законово ниво и единствено практическото изпълнение на останалите антикорупционни мерки позволяваше те да се интерпретират като инструменти за превенция на корупцията. Въпреки че разпоредбите, предвидени в глава четвърта за ЗПКОНПИ, имат прекалено общ характер, тяхното изрично дефиниране е стъпка в правилната посока, като в допълнение ефективното им прилагане може да служи като инструмент за осъществяването на целенасочена държавна политика по превенция на корупцията.

В тази връзка следва да бъде дадена положителна оценка на изричното предвиждане на функции на КПКОНПИ, изразяващи се в събиране и анализ на информация относно резултатите от антикорупционните политики, поддържането на бази данни относно антикорупционни политики и мерки, извършването на наблюдение и периодична оценка на приложението на антикорупционните политики, разработването на мерки с антикорупционна насоченост и оказването на методическа помощ по прилагането им.

В контекста на превенцията на корупцията антикорупционният закон предвижда и още един нов компонент – изготвянето на оценка на корупционния риск в законопроектите и извършването на последващ анализ на въздействието. В тази връзка ЗПКОНПИ предвижда правомощия за съгласуване на проектите на закони, изготвени от органите на изпълнителната власт. Законодателните предложения на народните представители не подлежат на такава оценка. Тук е необхо-

димо да се държи сметка на обстоятелството, че в съгласувателната процедура становището на КПКОНПИ представлява консултативно мнение относно корупционен риск. Вносителят следва да изготви мотивиран отказ, в случай, че не го приема в цялост или от части

## 2. Проверка на имуществото

Механизмът за деклариране и проверка на имущество на висшите длъжностни лица и служителите в публичните институции има изключително важно значение при осъществяването на политиката по превенция на корупцията. При условие, че се прилага прецизно и коректно от задължените лица и контролните органи, режимът на декларации по ЗПКОНПИ може да се превърне в решаващ антикорупционен фактор. Това е така, защото спазването на правилата за несъвместимост и декларирането ѝ е инструмент за превенция срещу конфликта на интересите. Наред с това, прозрачността на имуществото и интересите чрез публикуване на декларациите пред обществото предоставя възможност за мониторинг и граждански контрол спрямо публичната власт.

Със създаването на ЗПКОНПИ бе постигнат известен напредък по отношение на проверката на имуществото на длъжностните лица. В тази връзка следва да се отбележат два детайла: (1) значителното разширение кръга на лицата, определени от закона като заемащи висша публична длъжност (от около 3000 по ЗПИЛЗВПД до около 15 000), чиито декларации се проверяват от централен държавен орган (КПКОНПИ), както и цялостно разширение на кръга от длъжностни лица, които следва да декларират имущество и интереси по реда на антикорупционния закон; (2) обединяване на декларациите за имущество и интереси в един общ документ, като по този начин се намалява тежестта при попълване и обработка на документа.

Същевременно, регламентацията в тази област, намерила израз в закона и в наредбата на МС за проверка на декларациите, откроява съществени недостатъци, които могат да породят проблеми и да обезсмислят замисъла на законо-

дателя. В тази връзка следва да се отбележат: (1) разграничението в подхода за деклариране, проверка и осигуряване на публичност на декларираните обстоятелства между двете основни категории лица, които декларират обстоятелства относно имущество и интереси (лицата, заемащи висши длъжности, определени в чл. 6 от закона, и останалите лица, включени в обхвата на параграф 2 на закона); (2) разграничение между компетентните органи, които осъществяват контрол (лицата, заемащи висши публични длъжности ще бъдат проверявани от КПКОНПИ, а останалите – от повече от 1800 органа по избор или назначаване, които имат различно ниво на експертиза и опит в антикорупционната сфера) – първите ще бъдат проверявани винаги, а вторите само при конкретен случай<sup>12</sup>; (2) децентрализиране на процеса на проверка, без да има експертен състав и да е изграден капацитет на структурите, които следва да извършат проверка на декларациите и да постановяват решения спрямо лицата, включени в обхвата на параграф 2; (3) разпръснатост на информацията относно декларираните обстоятелства чрез публикуването ѝ на сайтовете на всяка отделна институция, което затруднява възможностите за лесен достъп, сравнения и анализи на публикуваната информация<sup>13</sup>.

### 3. Установяване на конфликт на интереси

Конфликтът на интереси по българското право е уреден като административно нарушение.<sup>14</sup> Понятието за конфликт на интереси включва три компонента: (1) наличие на лице, заемащо висша публична длъжност; (2) изпълнено правомощие или задължение на овластеното лице; (3) частен интерес на овластения или на свър-

зано с него лице, който води до облага и може да повлияе върху обективното и безпристрастно изпълнение на правомощието. Без наличието на която и да е от тези три предпоставки конфликт на интереси не може да възникне. За да има действие при конфликт на интереси, самото наличие на тези предпоставки не е достатъчно. Трябва да е осъществено нарушение на някоя от забраните, регламентирани в чл. 55 – 62 (да представлява държавата или общините, когато има частен интерес от вземане на решение, да гласува в частен интерес, да използва служебното си положение, за да влияе при подготовката, приемането, издаването или постановяването на актове, при изпълнението на контролни и разследващи функции, да сключва договори в частен интерес, да се разпорежда с имущество публична собственост или бюджетни средства, включително средства от фондовете на ЕС, да използва информация за частен интерес, да извършва консултантска дейност, да използва служебното си положение за търговска реклама).

Основният дефицит в правната рамка на конфликта на интереси, който новият закон генерира, е във въвеждането на децентрализирана система за установяване на конфликт на интереси. Според ЗПКОНПИ (§ 2, ал. 5 и ал. 8) КПКОНПИ и около 1 800 органа в България по избор и назначаване и постоянни комисии към общинските съвети ще имат правомощия да установяват и санкционират конфликт на интереси по отношение на тези над 130 000, задължени по закона. Сред тях КПКОНПИ ще бъде със статут на пръв сред равни. Нейните установителни и санкционни правомощия са ограничени само до около 15 000 лица, заемащи висша публична длъжност по чл. 6, ал. 1. За лицата, заемащи длъжност по § 2, ал. 1 производството ще се провежда от инспекторати или специални комисии, назначени от органа по избор или назначаване ще провеждат производството, а самите органи по избор или назначаване ще издават решенията, с които ще установяват или не установяват конфликт на интереси. При централизираната система, функционирала в периода от 2011 до 2018 г., един професионален и специализиран орган с компетентност

12. Наредбата за организацията и реда за проверка на декларации и установяване на конфликт на интереси (НОРПДУКИ – обн. ДВ, бр. 81/2.10.2018 г., в сила от 5.10.2018 г.)

13. Едно от възможните решения на този проблем би било осигуряването на препратка/функционална връзка между сайта на КПКОНПИ и сайтовете на съответните институции.

14. Нормативната уредба на производството за конфликт на интереси е регламентирана в глава шеста „Сигнали“, глава седма „Защита на подалия сигнала“ и глава осма „Конфликт на интереси“ на антикорупционния закон. В допълнение, редът за установяване на конфликт на интереси на длъжностните лица по параграф 2 се определя и от разпоредбите в Наредбата за организацията и реда за проверка на декларации и установяване на конфликт на интереси (НОРПДУКИ – обн. ДВ, бр. 81/2.10.2018 г., в сила от 5.10.2018 г.).

на територията на цялата страна установяваше конфликт на интереси по отношение на над 120 000 лица, заемащи публична длъжност. Новата система създава сериозни предизвикателства пред държавната дейност по установяване на конфликт на интереси. Голяма част от тези стотици администрации нямат компетентността и опита да провеждат такива производства. Наред с това, ще се формира различна практика по идентични казуси в различните ведомствени системи. Тук е необходимо да се отбележи, че твърде много фактори от политически, икономически и личностен характер биха могли да влияят върху обективността на преценките и за използването на това репресивно по своята същност производство за цели, различни от установените в закона.

Вторият дефицит е пряка функция от първия – намаляване в пъти на длъжностните лица, по отношение на които КПКОНПИ има правомощия да осъществява производството в сравнение с КПУКИ. По същество това е единственото от петте направления, в което централният орган е „разтоварен“ от отговорности.

Като положителни елементи на правната уредба относно конфликта на интереси следва да се отбележат: 1) обединяването на установителния и санкционния акт в един, което съкращава процедурата (средната продължителност на процедурата по отменения закон бе около три години и половина) и дава ясен знак, че санкционирането на конфликта на интереси се прилага на практика, без да се използват процедурни пречки; 2) диференцирането на санкциите за двете категории лица, с утежнени санкции и последици за лицата, заемащи висши длъжности, което е в съответствие с разбирането, че ефективното противодействие на корупцията следва да се фокусира върху решаващата роля на ръководните нива в институциите.

#### **4. Сигнали за корупция и сезиране по медийни публикации**

В контекста на съвременните политики за превенция и противодействие на корупцията една от най-важните функции, с които са натоварени

антикорупционните органи, е получаването и разглеждането на сигнали за корупция. Пряко свързан с този проблем е и въпросът за защитата на лицата, които са подали сигнали (whistleblowers). В новия закон тези въпроси са намерили израз съответно в глава шеста и глава седма. Анализът на съдържанието на разпоредбите в тези части на закона отразява лаконичен подход, при който са посочени основните канали за постъпване на сигнали, както и основните принципи, които се прилагат по защита на граждани и служители в административните структури, сигнализирали за нередности.

Сравнителният анализ на изискванията в сегашния закон и в предходните закони разкрива съществен дефицит по отношение на детайлното дефиниране на изискванията, на които следва да отговарят сигналите за корупция или за конфликт на интереси. По своята същност то може да носи негативни последици в няколко насоки: 1) притеснение от изтичане на информацията относно подателя на сигнала и упражняване на репресия спрямо него поради множеството лични данни, които следва да посочат в качеството си на податели на сигнала (трите имена, ЕГН, адрес, телефон, факс, електронен адрес и подпис); 2) отказ на гражданите да подават сигнали поради детайлните изисквания за предоставяне на техни лични данни; 3) отказ от подаване на сигнала в случаите, в които подателят разполага с по-обща данни за нередности (например, не разполага с конкретни данни, информация за място и период на извършване на нарушението и т.н.).

Сравнителният анализ на разпоредбите относно защитата на подателите на сигнали показва, че в тази област няма съществени промени – запазен е общият подход, при който мерките за защита са насочени към опазване на самоличността на сигнализиращите, а инструментариумът за обезщетяване се изчерпва до дефиниране на право за търсене по неясен съдебен път на обезщетение за претърпени имуществени и неимуществени вреди.

Що се отнася до сезирането по медийни публикации, разпоредбите в закона поставят въпро-

си какъв е критерият за селекция на публикации и дали конкретните изисквания относно съдържанието на сигнала могат да се използват като основание за отказ от разследване.

## Образование

Съвременната политика по превенция на корупцията би следвало да включва както ефективно инструменти за разследване и санкциониране на корупционни действия, така и обучение и разпространение на информация относно същността на явленията и начините, по които могат да противодействат служителите в публичните институции и останалите граждани. В тази връзка редица анализи подчертават, че част от уменията на една държава да организира изпълнението на законите е да разяснява задълженията на лицата, за които те се отнасят. В тази връзка, при системно и целенасочено разгръщане на обучителната дейност на Комисията голяма част от нарушенията, които се допускат при подаване на декларации и във връзка с конфликта на интереси, могат да бъдат избегнати. Наред с това, разгръщането на широки информационни кампании сред гражданите може да се окаже съществен фактор за изграждане на гражданска култура на нетърпимост към корупцията.

Преди създаването на настоящия антикорупционен закон държавната политика по превенция на корупцията не бе изрично дефинирана в рамките на законите, в частност обучението и осъществяването на методическо ръководство се извеждаше имплицитно от конкретните антикорупционни действия и политики, които бяха осъществявани от отделните структури.

В рамките на настоящия закон нормативната уредба относно превенцията на корупцията е развита в глава четвърта на ЗПКОНПИ, като тя намира по-конкретно изражение в три основни насоки: аналитична дейност; методическо ръководство по прилагане на антикорупционни политики и мерки; обучение и разпространение на информация относно противодействието на корупцията.

Създадената законова уредба относно превенцията на корупцията може да бъде определена

като една от новостите в антикорупционното законодателство, тъй като до този момент комплексът от мерки за разпространение на информация, свързана с антикорупционната проблематика, както и провеждането на обучения, се извеждаха имплицитно от правилниците за дейността на антикорупционните структури и от политиките, които осъществяват. Макар и обща, законодателната уредба дефинира ключови аспекти от функцията по обучение и гражданско образование, които антикорупционният орган следва да изпълнява: разработване на антикорупционни мерки, обучителни програми и методически ръководства, оказване на методическа помощ, провеждане на обучения, провеждане на информационни кампании сред гражданите и осъществяване на взаимодействие с други обществено значими фактори (публични институции, национални и международни неправителствени организации) в тази област. В този смисъл законът създава адекватна база за осъществяване на функции по развитие на антикорупционен капацитет на публичните институции и за изграждане на гражданска култура на нетърпимост към корупцията.

## Разследване

### 1. Разкриване на корупционни прояви

Нормативната уредба относно разкриването на корупционни прояви е разработена в глава девета на ЗПКОНПИ „Противодействие на корупцията чрез разкриване на прояви на лица, заемащи висши публични длъжности“, както и в глава четвърта на правилника за устройството и дейността на Комисията.

Със създаването на ЗПКОНПИ бе осъществена институционална реорганизация, като дейността на ДАНС по сведения и сигнали за корупционни престъпления бе включена в правомощията на КПКОНПИ. Една от целите на тази промяна бе осъществяването на връзка между тези действия и възможностите, които предоставят производството за гражданска конфискация, проверката на имуществото на длъжностни лица и установяването на конфликт на интереси. Оценката доколко тази за-

конова уредба е удачна ще бъде резултат от практическите действия на новосъздадения единен антикорупционен орган. В допълнение, една от съществените предпоставки за ефективната работа на КПКОНПИ е установяването на ефективно взаимодействие с други институции, които имат важна роля в превенцията и противодействието на корупцията.

В тази връзка уредбата на отношенията, в които КПКОНПИ влиза с други държавни органи, може да се определи като крайъгълен камък за ефективността на нейната работа. Получена по надлежния ред информация е основание за започване на някои от производства, предвидени в закона, а също така за всеобхватно и задълбочено изясняване на фактите по започнали процедури.

Законът създава добра база за взаимодействието на Комисията с други държавни органи във връзка с осъществяване на функциите ѝ: установен е законов ред за събиране на конкретни доказателства за водените производства, предвиден е достатъчен ресурс за осъществяване на основните функции на КПКОНПИ. Важно значение имат и разпоредбите в глава трета на закона – „Взаимодействие на Комисията с други държавни органи и международно сътрудничество“. В тази връзка чл. 24 - чл. 27 определят широк кръг от институции, с които Комисията си взаимодейства, с които следва да бъдат сключени споразумения за сътрудничество, както и да бъдат разработени съвместни инструкции за взаимодействие. Тук е мястото да се посочи значението на шестстранната инструкция (чл. 24), която определя условията и реда за взаимодействие между шест институции, които имат ключови правомощия в сферата по превенция и противодействие на корупцията: КПКОНПИ, ПРБ, МФ, МВР, ДАНС и Инспектората към ВСС.

За да бъде, обаче, направена цялостна оценка дали законодателството, регламентиращо сътрудничеството при разкриване на корупционни престъпления, е адекватно, е необходима достатъчна степен на публичност относно съдържанието на документите, които създават правната база за междуинституционалното сътрудни-

чество. Доколкото част от тези документи имат служебен характер, те не могат да бъдат предмет на широк публичен достъп. Същевременно, доколкото засягат правата на трети лица, е необходимо да бъде осигурено минимално ниво на публичност на споразуменията за сътрудничество. В тази връзка, за преодоляване на този дефицит, на базата на съществуващи добри практики в множество ведомства в системата на изпълнителната власт и с цел повече прозрачност, би било подходящо да се публикуват на страницата на комисията и споразуменията на КПКОНПИ с други държавни органи.

## **2. Установяване и отнемане на незаконно придобито имущество**

ЗПКОНПИ е третият закон, който регламентира материята на гражданската конфискация в България от 2005 г. досега. С първия закон (ЗОПДИППД), предмет на отнемане бе имуществото на лице, за което има влязла в сила осъдителна присъда за определено тежко престъпление. Концепцията за отнемане на незаконно придобито имущество бе възприета с втория закон (ЗОПДНПИ, действал в периода 2012 – 2017 г.). Тя се състои в липса на изискване за влязла в сила присъда, като привличането на обвиняем по тежко престъпление по НК е достатъчно основание за започване на проверка на имуществото на проверяваното лице.

Нормативната уредба относно отнемането на незаконно придобито имущество е предвидена в глави десета, единадесета, дванадесета и тринадесета на новия антикорупционен закон. Макар и основанията за започване на процедура по отнемане да са разширени, процедурата и правните последици в ЗПКОНПИ като цяло възпроизвеждат съдържанието на разпоредбите в отменения закон. Запазено е принципното положение, въведено през 2012 г., да не се изисква влязла в сила осъдителна присъда, за да бъде стартирана процедура за отнемане на незаконно придобито имущество. Запазена е и обърнатата доказателствена тежест. Както налагането на обезпечителни мерки, така и отнемането на незаконно придобитото имущество по новия закон продължават да се извършват

по силата на съдебни актове на компетентни съдилища, постановени по реда на специалния закон и на ГПК.

КПКОНПИ има правомощия да взема решения за (1) образуване на производство, (2) внасяне в съда на искане за налагане на обезпечителни мерки и (3) внасяне на иск за отнемане на установеното имущество, ако към момента на приемане на съответното решение са налице две предпоставки по отношение на лицето, чието имущество се проверява.

В обобщение, новият закон възпроизвежда концепцията за отнемане на незаконно придобито имущество, действала в периода 2012 – 2017 г.. Със създаването на ЗПКОНПИ бяха въведени четири нови основания за започване на производството за отнемане на незаконно придобито имущество по отношение на държавни служители.

При оценката на регламентацията на отнемането на незаконно придобито имущество следва да се обърне внимание върху няколко проблемни пункта, които дават основания за сериозни критики към законовата уредба. На първо място тук следва да се отбележи липсата на публичност относно методиката, по която се извършва оценка за несъответствие в имуществото на проверяваното лице. Този проблем е артикулиран и в предходни анализи на законодателството, което регламентира отнемането на незаконно придобито имущество в периода 2012 – 2017 г.<sup>15</sup>

На следващо място е необходимо да бъде посочен твърде краткият 14-дневен срок за представяне на писмена декларация от проверяваното лице, който е крайно недостатъчен, за да подкрепи с документи декларираните обстоятелства. Възникналите въпроси дават основание за извод, че законодателството в частта за отнемане на

15. В рамките на интервюта е устаовено, че в нея са отчетени няколко специфични въпроса, свързани с оценката на имущество: Стойността на имуществото при безвъзмездни и оригинални способности за придобиване. Наред с това възниква въпросът за стойността на имуществото относно специфичните придобивни способности, при които правото на собственост възниква наново или се преобразува, например при преработка на вещи, при които възниква нова вещь. Придобиваната давност също е отразена. При всички тях се държи сметка за връзката между лицата и възможността те да са прилагани симулативно.

незаконно придобито имущество има дефицити в следните насоки: (1) недостатъчна яснота на критериите за оценка на имуществото на проверяваните лица и липса на изрично дефинирано изискване за прозрачност на методиката, по която се извършва оценка за несъответствие в имуществото на проверяваните лица; (2) твърде ограничен срок за представяне на допълнителни данни и документи от страна на проверяваното лице в рамките на административната фаза от производството, която не създава адекватна възможност за защита на правата на проверяваното лице; (3) ефективност при управлението на незаконно придобитото имущество. Дейността на структуриращата се дирекция, пряко натоварена с управлението на обезпечено имущество, следва да покаже ще бъдат ли преодолени проблемите, които съществуваха досега. Един от тях – управлението на обезпеченото имущество от самото проверявано лице е законодателно преодолено.

2.2 Роля в превенцията, образованието и противодействието на корупцията – практика

### Превенция на корупцията

В практически план, създаването на изрична нормативна уредба, посветена на превенцията на корупцията, отваря ново поле за работата на антикорупционния орган и го доближава до класическия модел на специализирана антикорупционна агенция, която интегрира функциите по превенция и по противодействие на корупцията.

#### 1. Държавна политика за превенция на корупцията

Проведеното проучване на практиката за провеждане на държавна политика за превенция на корупцията за шестте месеца от конституирането на новата КПКОНПИ регистрира положително развитие в следните основни насоки:

Основният фокус на дейността на КПКОНПИ за периода е насочен към **предоставяне на становища и съгласуване на законопроекти на МС**, внесени за разглеждане от НС - Комисията е съгласувала 59 законопроекта, 56 бележки,

100 предложения, а 23 от направените предложения за корекции в законодателната инициатива са възприети и органите са ги отразили в последващите актове.

Комисията е стартирала и **аналитична дейност** на две нива: 1) за въздействието на българското законодателство с оглед превенция на корупцията<sup>16</sup>, 2) за оценка на антикорупционните планове на административните структури. Устойчивото развитие на тази практика следва да обезпечи в бъдеще ефективното реализиране на един от относително най-важните компоненти от държавната политика в тази сфера – изграждането на законова рамка за превенция на корупционни рискове в дейността на държавните органи и взаимодействието им с гражданите и бизнеса.

По три от съществените задачи на КПКОНПИ във връзка с разработване на държавна политика за превенция на корупцията<sup>17</sup> се регистрират първи стъпки, които обаче следва да бъдат систематично развивани в бъдеще: 1) приета е Комплексна методология за превенция и противодействие на корупцията, която обаче не е публично достъпна и съответно нейното изпълнение не може да бъде подложено на граждански контрол; 2) приет е Етичен кодекс на служителите в КПКОНПИ, и, 3) приети са Правила за провеждане на проверки за почтеност на служителите в КПКОНПИ, които обаче следва да послужат за модел по отношение на разработване и прилагане на сходни инструменти и в други държавни органи. Практиката по осигуряване на методическо съдействие за прилагането им от останалите административни структури тепърва предстои да се разработва.

Акцент в дейността е **включването на КПКОНПИ в различни европейски мрежи** – Комисията е приета за член на Европейски партньори срещу корупцията (EPAC) и Европейска мрежа от звена за контакт срещу корупцията (EACN). Като част от законово определената задача е

предоставянето на становища за изпълнение на антикорупционните политики на международни организации. Установен е контакт и с Независимата комисия срещу корупцията на Хонг Конг (ICAC).

**КПКОНПИ стартира процес по установяване на институционално сътрудничество с браншови асоциации, граждански сдружения и академични организации** като част от законово определения ангажимент за съвместни инициативи с други институции и организации по превенция на корупцията – към момента са сключени меморандуми за сътрудничество с 20 държавни институции, браншови и граждански организации, 3 висши учебни заведения.

В обобщение може да се направи извод, че за първите девет месеца от своето ефективно функциониране КПКОНПИ е предприела конкретни стъпки за изграждане на институционален капацитет по провеждане на държавната политика за превенция на корупцията, но съществено предизвикателство за предстоящата дейност е постигане на устойчив ефект по отношение на нормативното и стратегическо осигуряване приложението на политиката от публичните власти.

## 2. Проверка на имуществото

Проверката на декларираното от висшите длъжностни лица имущество е съществен елемент от националната система за почтеност и основен ангажимент на КПКОНПИ. Комисията е утвърдила образец на декларациите по чл. 35 ал.1 т.2 и т.4, като същият е достъпен на нейната интернет страницата.

Във връзка с изменените от закона изисквания относно декларирането на имущество и интереси от лицата, заемащи висши публични длъжности, КПКОНПИ въвежда добра практика за електронно консултиране по въпроси, относно съдържанието и процедурите за подаване на декларации по реда на новите разпоредби<sup>18</sup>. Обо-

16. По данни на КПКОНПИ към 30.11.2018 г. са анализирани 15 закона влезли в сила и действали не по-малко от 9 месеца преди датата на провеждане на оценката.

17. Чл. 32 ал. 1, т.6 ЗКПКОНПИ

18. Секция „Често задавани въпроси“ към тематична рубрика „Публичност на имуществото и превенция“, достъпно на <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/chesto-zadavani-vyprosi-201/>

сбяването на специализирана рубрика „Публичност на имуществото и превенция“ на официалната интернет страница на комисията следва да се оцени като важна стъпка към повишаване информираността относно правилното прилагане на законовите разпоредби и изграждане на публично доверие.

В законоустановения срок е изграден електронен регистър на подадените по реда на новия закон декларации, който осигурява максимална публичност както по отношение на съдържанието на декларираните обстоятелства от страна на задължените лица, така и отделен списък на лицата, неизпълнили в срок законното задължение<sup>19</sup>. Допълнителна функционалност на регистъра е възможност за достъпване на всички декларации, подавани и по реда на отменения закон<sup>20</sup> от 2007 до 2017 г. Така практически функционира единна входна точка за публичност на декларираните обстоятелства по реда на двата закона, съдържаща 2866 ежегодни декларации, 3568 встъпителни декларации и 102 финални декларации.

Основната добавена стойност в създаването и функционирането на единен антикорупционен орган се свързва с възможността недеklarирането или укриването на информация относно имущество и интереси на лицата, заемащи висши публични длъжности, да бъде последвано от ефективни последващи действия. В разпоредбата на чл. 108 ал. 6 ЗПКОНПИ предвижда започването на проверка за установяването на незаконно придобито имущество при неподаването на декларация чл. 35, ал. 1, т. 2 или 4, но към момента на провеждане на изследването комисията не е публикувала информация за стартирането на такава по отношение на 92 лица, заемащи публични длъжности, 67 от които са пряко ангажирани в управление на болнични заведения, финансирани от НЗОК. В същото време, устойчива тенденция е гражданите да разпознават сектор „здравеопазване“ като генериращ най-висок дял на корупционни

рискове според последните изследвания на Световния корупционен барометър<sup>21</sup>.

Предизвикателство пред КПКОНПИ е да изгради устойчива добра практика на публичност и относно проверките на подаваните декларации – както по отношение на статистически анализ относно достоверността на декларираните данни, така и на заключенията относно регистрираните несъответствия по чл. 45 ЗПКОНПИ<sup>22</sup>.

### 3. Установяване на конфликт на интереси

Дейността по установяване на конфликт на интереси включва както производства по ЗПКОНПИ, така и довършването на производства по ЗПУКИ (отм.). Изследването регистрира ритмична практика по отношение и на двете производства – по реда на ЗПКОНПИ Комисията е образувала 45 производства по сигнали за конфликт на интереси, приети са 42 решения, установен е конфликт по 7 случая, в други 18 случая не е установен, а 17 производства са прекратени.

Налични са и регистър на решенията за установяване на конфликт на интереси съгласно чл. 13, ал. 1, т. 4 от ЗПКОНПИ, съдържащ 27 решения, регистър на решенията за установяване на конфликт на интереси по реда на §5, ал. 1 от ЗПКОНПИ, съдържащ 45 решения, както и регистър на прекратените производства, съдържащ 34 акта.

В същото време се регистрира липсата на системност в осигуряване на информираност относно дейността по установяване и предотвратяване на конфликт на интереси. Съществен дефицит в тази насока е липсата на тематично обособена рубрика „Конфликт на интереси“ на официалната интернет страница на комисията, която да предоставя в достъпен за гражданите вид информация относно естеството на проблема, реда за подаване на сигнали, реда за защита на лицата, подаващи сигнал, обратна

19. <https://register.caciaf.bg/2018/index.html>

20. Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности.

21. Световен корупционен барометър 2016 г., достъпен на: [http://transparency.bg/download/%D0%9A%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%8F/Presentation\\_GCB\\_2016.pdf](http://transparency.bg/download/%D0%9A%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%8F/Presentation_GCB_2016.pdf)

22. Към приключване на изследването все още не е изтекъл законово регламентирания срок от 6 месеца за проверка на достоверността на декларираните данни по реда на чл. 45 от ЗПКОНПИ

информация за стартирали проверки на имуществото въз основа на влязъл в сила акт за установяване на конфликт на интереси и други методически материали в помощ както на лицата, заемащи публична длъжност, така и на обществеността като цяло.

#### 4. Сигнали за корупция и сезиране по медийни публикации

В рамките на изследвания период, в КПКОНПИ са постъпили общо 105 бр. сигнали, от тях 68 от физически лица, 36 бр. подадени от юридически лица, 1 сигнал образуван въз основа на медийна публикация. Само 73 от тях са относими към правомощията на КПКОНПИ и са във връзка с установяване на конфликт на интереси на лица, заемащи висши публични длъжности.

Към момента КПКОНПИ все още изгражда единна политика за приемане и обработване на сигнали. Това е видно както от оскъдната информация, която предоставя рубриката „Сигнали“ на интернет страницата на комисията, така и от получения отговор за липса на първоначален анализ относно функционирането на системата за подаване на сигнали и закрила на свидетели, въпреки наличието на подобна препоръка в рамките на специално изследване на гражданската активност при подаване на сигнали за прояви на корупция от лица, заемащи държавни длъжности<sup>23</sup>.

Механизмите за работа на сигнали следва да се развият в следните основни насоки:

1) Да се развият функционалностите на рубриката „Сигнали“ на интернет страницата на КПКОНПИ чрез обезпечаване на факторите, влияещи на доверието на гражданите:

1. Ясно уверение за опазване самоличността на подателя (защита на подалия сигнала).
2. Разяснения по процедурата за обработване на сигнали - решението да се

подаде сигнал е трудно и разясненията за бъдещите действия по обработка на сигнала са важен фактор при формирането на доверие.

3. Електронен формуляр за подаване на сигнал в допълнение на формуляра, който служи за подаване на сигнал по хартиен път.
4. Сигурност на канала за подаване на информация чрез криптирана връзка (SSL).
5. Автоматично издаване на входящ номер на сигнала за удостоверяване, че е постъпил сигнал.

2) Да се обособи рубрика за обратна връзка по политиката за работа по сигнали.

#### Образование

В рамките на изследвания период КПКОНПИ е положила множество целенасочени усилия за развиване на специалната си компетентност по антикорупционно обучение. Създадени са работещи партньорства с три висши учебни заведения. КПКОНПИ е партньор в специализирана магистърска програма „Противодействие на корупцията“ в УНСС.

Разработен е и стартира пилотен проект по провеждане на антикорупционно образование в предучилищна възраст.

Положено е начало и на програми за обучение на служителите в администрацията и членовете на Областните обществени съвети.

Основните предизвикателства пред КПКОНПИ е да създаде водещ стандарт и методика за обучение по ключови елементи на политиката за превенция на корупцията в съответствие с потребностите и различния профил на публичните сектори, за които общественото мнение е най-критично по отношение на високи нива на корупционен риск и корупционни практики.

Подобен подход следва да стъпи и на устойчива практика за изследване на общественото мнение,

23. „Защо да сигнализирам?“, БИПИ, достъпно на: [http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/2018-06-14\\_public.pdf](http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/2018-06-14_public.pdf)

базирано на водещите стандарти и доразвиващо вече наличните регулярни оценъчни инструменти на ЕС и други водещи международни организации.

## Разследване

### 1. Разкриване на корупционни прояви

Отчетени са над 200 сигнала за корупция от януари 2018 г, с 68 решения и 3 реализации, по които са установени данни за престъпна дейност. Няма данни за сезиране по медийни публикации.

В медийното пространство има информация за някои от обвинителните актове. Сред тях е обвинението срещу кмета на град Септември Мартин Рачев, който е възлагал обществени поръчки на фирми на близки и роднини. Първото обвинение срещу него е за умишлена безстопанственост при 7 сделки сключени от март 2016 до март 2017г. Второто обвинение, за което са събрани доказателства, е сключване на неизгодна сделка през март 2017 г., при която в качеството си на кмет Марин Рачев е закупил от частно дружество, което преди време е било негова собственост, имот на стойност, надвишаваща пазарните цени с повече от 100 хил. лева.

Най-широк отзвук предизвиква показният арест срещу бившия кмет на столичния квартал „Младост“ Десислава Иванчева. Тя е задържана с подкуп от 70 000 евро. Обвинението срещу нея е за подкуп в особено големи размери, представляващ особено тежък случай, извършен чрез изнудване, посредством злоупотреба със служебно положение.<sup>24</sup>

Третата съществена реализация е във връзка с разкриване на корупционни практики в Държавната агенция за българите в чужбина. Задържа-

ни са служители и представители на ръководството на ДАБЧ. Делото е образувано по сигнал за издавани документи за български произход срещу 5000 евро, подаден до КПКОНПИ.<sup>25</sup>

Оценката за ефективността на разкриването на корупционни прояви от служители на публична длъжност предстои да бъде направена след приключване на съдебните процеси.

Същевременно е важно да се подчертае, че макар да отговарят на най-важните очаквания на общественото мнение за справяне с корупцията в публичните институции, действията по разкриване на корупционни прояви следва да бъдат реализирани по начин, който не накърнява човешките права и достойнството на задържаните. Развитието на систематична практика в тази насока би укрепило общественото доверие в безпристрастното прилагане на държавната политика за противодействие на корупцията.

### 2. Установяване и отнемане на незаконно придобито имущество

Дейностите по установяване и отнемане на незаконно придобито имущество, подобно на дейностите по установяване на конфликт на интереси, включват както производства по ЗПКОНПИ, така и довършването на производства по ЗОПДНПИ (отм.) и ЗОПДИППД (отм.).

По официални данни на КПКОНПИ в рамките на изследвания деветмесечен период са влезли в сила 21 съдебни решения, с които съдилищата са постановили да бъде отнето в полза на държавата имущество в размер на 12 401 377,64 лв. - в т. ч. 7 по реда на ЗОПДНПИ (отм.) за 5 352 950,42 лв. и 14 по реда на ЗОПДИППД (отм.) за 7 048 627,22 лв.

Във връзка с Тълкувателното решение на Общото събрание на гражданската колегия на Върховния касационен съд по тълкувателно дело 4/2016г от 7.12.2018 г. КПКОНПИ предоставя анализ, според който Комисията трябва да оттегли от съдилищата в страната искове за отне-

24. Публикация в уебсайта на Нова телевизия от 19.04.2018 г., достъпена на 23.11.2018 г.

<https://nova.bg/news/view/2018/04/19/213432/%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%BA%D1%83%D0%BF-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%BE-%D1%81%D1%80%D0%B5%D1%89%D1%83-%D0%B4%D0%B5%D1%81%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D1%87%D0%B5%D0%B2%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%8A%D0%BB%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0>

25. <https://www.mediapool.bg/masovi-aresti-za-korupsiya-v-agentsiyata-za-balgarite-v-chuzhbina-news285560.html>

мане на незаконно придобито имущество по 19 дела по реда на отменения Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество на обща стойност 21 790 660 лв.<sup>26</sup>

Следва да се отбележи, че във връзка с установена противоречива практика на съдебните производства за отнемане по ЗОГДНПИ (отм.) и ЗОП-ДИПГД (отм.), Председателят на КПКОНПИ е от правил искане за тълкувателно решение до ВКС.<sup>27</sup>

По реда на новия закон, от влизането му в сила до 30.11.2018 г. КПКОНПИ е образувала 1882 проверки. Общо през периода в съдилищата на страната са внесени 189 искания за налагане на обезпечителни мерки в размер на над 300 млн. лв. и са образувани 146 граждански дела за отнемане на имущество на стойност над 240 млн. лв.

Практиката на КПКОНПИ до момента сочи, че все още липсват образувани производства на основание чл. 108 ал. 5 и ал. 6 от ДКПКОНПИ въз основа на влязъл в сила акт за установен конфликт на интереси и неподадена декларация за имущество и интереси.

В обобщение следва да се отбележи, че КПКОНПИ успява да се наложи като институция, която да отговаря в пълна степен на понятието за антикорупционна агенция. Развитието на нейните правомощия в основните компоненти на систематична държавна политика за превенция и противодействие на корупцията може да бъде пълноценно при своевременно отчитане на регистрираните предизвикателства и компенсиране на началните дефицити.

### 3.1 Управление – правна рамка

#### Прозрачност

За разлика от процедурата по конституиране на Комисията, която е детайлно разписана в ЗПКОНПИ, нормативните разпоредби относно

26. <http://www.ciaf.government.bg/news/view/zaradi-tylkuvatelno-reshenie-4-2016-na-vks-kpkonpi-trjabva-da-ottegli-19-iska-za-21-790-660-lv-430/>

27. Заседанието е насрочено за 28.02.2019 г. [http://www.vks.bg/vks\\_p10\\_02\\_2.htm](http://www.vks.bg/vks_p10_02_2.htm)

публичността и отчетността относно дейността на Комисията следват стандартния подход, който е намерил отражение в досега действащото законодателство.

В тази връзка законът определя изискване за публикуване на годишния доклад за дейността на Комисията, като определеният срок за неговото оповестяване е 31 март всяка година. Това е и срокът за предоставяне на документа пред Народното събрание, Президента на Републиката и Министерския съвет.

ЗПКОНПИ включва обособена глава четиринадесета „Електронни регистри“, която дефинира регистрите, които Комисията е длъжна да поддържа, както и тяхното съдържание. Чл. 169, ал. 1 определя изрично необходимостта от поддържане на три публични регистъра:

- 1) регистър за декларациите на лицата, заемащи висши публични длъжности;
- 2) регистър за влезлите в сила решения за установяване на конфликт на интереси; и
- 3) регистър за съставените актове за установяване на административни нарушения и за влезлите в сила наказателни постановления.

Във връзка с дейността по установяване на конфликт на интереси, чл. 13, ал. 3 определя, че решенията и мотивираните откази на Комисията относно установяването на конфликт на интереси се публикуват на интернет страницата, съответно чл. 13, ал. 2 определя задължение за публикуване на всички решения на съда по съдебните дела, в които тя участва.

Комисията може да води и други регистри, необходими за дейността, според разпоредбата на чл. 169, ал. 2.

Във връзка с отнемането на незаконно придобито имущество Комисията води и електронен регистър за обезпеченото имущество (чл. 170), който съдържа информация за: лицето, срещу което е образувано производство; имуществото, върху което е наложено обезпечение; данни за собственика и за лицето, което държи имуществото към

момента на налагане на обезпечението, както и за пазача на съответното имущество.

Що се отнася до публичността на резултатите от текущата работа на Комисията, правилникът за устройството и дейността на КПКОНПИ включва конкретни разпоредби (чл. 25, т. 9 и 10), които възлагат на звеното за връзки с обществеността да организира и изготвя „информация, свързана с дейността на комисията“, съответно да информира за дейността на дирекция „Противодействие на корупцията“.

Законът не посочва изрично изискване за публикуване на: (1) методологиите или критериите, по които се извършва оценка на корупционния риск в публичната администрация, (2) методологиите или критериите за оценка на законопроектите, по които Комисията изготвя становища относно потенциален корупционен риск; (3) методологиите за оценка на незаконно придобито имущество; (4) споразуменията на сътрудничество с други държавни институции, с които се засягат правата на трети страни.

Предвид силния обществен интерес към проблема за корупцията в страната и към дейността на Комисията, като дефицит в закона може да се определи също липсата на изискване за публикуване на редовна периодична база на: (5) обобщени данни относно постигнати резултати в борбата с корупцията (на месечна или тримесечна база), както и на (6) анализи, оценяващи постиженията в борбата с корупцията и идентифициращи насоките, в които следва да бъде организирана държавната политика по превенция и противодействие на корупцията.

Накрая, с оглед на защитата на правото на личен живот, е важно да е ясно за всички и да се контролира кога данните за едно лице се включват в съответния регистър, в какъв обем са, за какъв период от време се съхраняват и при какви условия се заличават.

### **Отчетност**

При оценката на принципа за отчетност, следва да се отбележи, че ЗНКОНПИ следва логиката

на други закони, уреждащи статута и дейността на независимите контролни институции.

В тази връзка чл. 17, ал. 1 и ал. 2 определят, че Народното събрание е институцията, която осъществява контрол над дейността на комисията, като съответно членовете на КПКОНПИ са длъжни да се явяват пред НС и да предоставят искана информация. Във връзка с изпълнението на функциите по глава девета от закона КПКОНПИ подлежи на контрол от страна на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства и на специализираната постоянна парламентарна комисия.

Законът урежда задължение за внасяне на годишен доклад за дейността (чл. 18), който се депозира пред Народното събрание в срок до 31 март всяка година, като докладът се предоставя също на Президента на републиката, на Министерския съвет и се публикува на интернет страницата на Комисията.

### **Почтеност**

Механизмите за гарантиране на почтеност на членовете на Комисията и на нейните служители са предмет на детайлна регламентация както в закона, така и в няколко вътрешни нормативни документи, приети от самата КПКОНПИ.

В тази връзка на първо място следва да се посочат разпоредбите в глава втора от закона, и по-конкретно чл. 10, ал. 3, чл. 11, ал. 1, както и чл. 15, ал. 7-10. Според чл. 10, ал. 3 членовете на Комисията не могат да заемат длъжност в държавни или общински органи; да упражняват търговска дейност, да са съдружници, управители, да участват в надзорни, управителни или контролни органи на търговски дружества, държавни предприятия или неправителствени организации; да получават възнаграждение за извършване на дейност по договор или по служебно правоотношение със същия кръг от юридически лица, освен за научна, преподавателска дейност или авторски права; да упражняват свободна професия или друга платена професионална дейност; членуват в политически партии; да са свързани лица.

Законът доразвива механизмите за почтеност на членовете на Комисията, като регламентира и условия за предсрочно прекратяване на мандата на председателя и на членовете ѝ, които включват: (1) несъвместимост по гореописания чл. 10, ал. 3, ако не са предприети необходимите действия за отстраняването ѝ в едномесечен срок от избирането; (2) тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения; (3) както и при установен конфликт на интереси. Предсрочното прекратяване на мандата на председател или член на Комисията се извършва с решение на Народното събрание, прието с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители. В този случай Народното събрание избира нов член, който довършва съответния мандат.

Новият закон завишава нивото на механизмите за гарантиране на независимостта и интегритета на служителите в КПКОНПИ, и най-вече на ръководните органи в инспекторския състав, като предвижда следните механизми:

1) извършване на проверки за почтеност по отношение на инспекторите и директорите в Комисията, като тези проверки се извършват по време на заемане на длъжността (чл. 15, ал. 7), могат да имат периодичен или инцидентен характер, а непреминаването на проверка за почтеност е основание за освобождаване от длъжност;

2) подписване на декларация за политически неутралитет при назначаване на служителите (чл. 15, ал. 10 ЗПКОНПИ);

3) попълване на декларации за несъвместимост на служителите, като специалният формуляр се утвърждава от председателя на Комисията (чл. 12, ал. 1, т. 14 от правилника);

4) директорите на териториалните дирекции и инспекторите в тях притежават допуск за работа с класифицирана информация, издадени след проверка.

### 3.2 Управление – практика

#### Прозрачност

Оценката на прозрачността на Комисията е формирана въз основа на данни за: (1) практиката за осигуряване на публичност относно нормативната база, която служи като основа за управлението на КПКОНПИ; (2) практиката за осигуряване на публичност относно нормативната база и вътрешни правила, които служат като основа за изпълнението на правомощията по противодействие на корупцията; (3) практиката за осигуряване на публичност на актуална информация относно работата на комисията.

При оценката на политиката за осигуряване на публичност следва да се отбележи активното участие на представители на Комисията в медиите, както и периодичното провеждане на пресконференции. В сайта на КПКОНПИ също се публикува информация относно различни дейности, сред които участия в конференции, подписани меморандуми за сътрудничество, както и статистически данни.<sup>28</sup>

Предвид обстоятелството, че новият антикорупционен орган е формиран с определено закъснение, е констатирано и съответното закъснение при изработването и публикуването на информация относно нормативната база, която служи като основа за управлението на Комисията<sup>29</sup>. Постепенно този проблем е преодолян, като на сайта на Комисията могат да бъдат открити основните документи, които определят вътрешните правила за нейното структуриране и управление<sup>30</sup>.

28. Вж. раздел „Актуално“: <http://www.ciaf.government.bg/news/>

29. Като пример може да се посочи Правилникът за устройството и дейността на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество и на нейната администрация, който към 31.10.2018 г. е достъпен като проект, а при последваща проверка на сайта, извършена на 27.11.2018 г., е публикуван актуалният документ: <http://www.ciaf.government.bg/web/attachments/Page/29/2994/5bee77d04781f.pdf>.

30. В тази връзка, освен правилникът за устройството и дейността на КПКОНПИ могат да се посочат и Етичният кодекс на КПКОНПИ, наредбите и инструкциите за оперативно-издирвателната дейност, както и Правилата за провеждане на проверките за почтеност на служителите в комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, достъпни в секция „Вътрешни актове“ на следния адрес: <http://www.ciaf.government.bg/web/attachments/Page/244/2913/5bb470ab1d1c6.pdf>.

Осигуряването на публичност относно нормативната база по изпълнението на правомощията по противодействие на корупцията (съвместни инструкции с институциите, споразумения за сътрудничество, методологии за оценка на несъответствие на незаконно придобито имущество) страда от определени дефицити.

При оценка на практиката за осигуряване на публичност относно нормативната база<sup>31</sup>, която служи като основа за изпълнението на правомощията по противодействие на корупцията, следва да се отбележи, че не е приложен унифициран подход, като част от документите са публикувани, а други – не. Така например, към момента на извършване на настоящия анализ на сайта на КПКОНПИ не е публикувана инструкцията за взаимодействие между КПКОНПИ и Прокуратурата на Република България във връзка с оперативно-издирвателната дейност по глава 9 на антикорупционния закон<sup>32</sup>. Същевременно може да се намери проект на един от най-важните документи, които стоят в основата на дейността на антикорупционната комисия – това е проектът на шестстранната инструкция за взаимодействието между КПКОНПИ, ПРБ, МВР, ДАНС, МФ и Инспектората на ВСС, публикуван на 26.10.2018<sup>33</sup>.

При оценката на прозрачността относно нормативната база за изпълнението на основните функции на КПКОНПИ е необходимо да се отдели особено внимание на въпрос, свързан с нор-

мативната уредба относно отнемането на незаконно придобито имущество, който провокира редица дискусии в публичното пространство. В рамките на изследвания период се открие въпросът за липсата на яснота относно методиката, по която се извършва оценка за несъответствие на имуществото на лица, спрямо които са образувани проверки за установяване на незаконно придобито имущество. В тази връзка са установени два съществени дефицита: (1) липсата на прозрачност относно критериите/методиката за оценка на незаконно придобито имущество на лица, спрямо които са стартирали такива проверки; (2) липсата на единни стандарти в политиката за публичност на информация по въпросите на отнемането на незаконно придобито имущество, и като цяло – на дейността по разследване на сигнали за корупция.

В обобщение, въз основа на извършеното проучване на практиката по осигуряване на публичност относно нормативната база за управлението на Комисията може да се направи извод, че макар и с известно закъснение от предвидените в закона срокове, КПКОНПИ е публикувала основните документи, които определят вътрешните правила за нейното структуриране и управление. Съществуват някои изключения, по които следва да бъдат предприети мерки с цел преодоляване на установените дефицити.

Практиката по осигуряване на публичност на регистрите, предвидени в закона (относно публичност на имуществото на висшите длъжностни лица, установяването на конфликт на интереси, отнемането на незаконно придобито имущество) съответства на законовите изисквания и осигурява адекватна възможност на обществото за достъп до тази информация.

Комисията демонстрира активна политика за присъствие в публичното пространство, като използва разнообразни форми на участие в медиите, в публични дискусии с други институции и чрез своя интернет сайт. Въпреки това, редица примери от нейната медийна активност отразяват липсата на единни стандарти и на равен достъп на медиите до информацията относно нейната работа.

31. Тук са взети предвид съвместни инструкции, споразумения за сътрудничество и методики, които имат пряка връзка с изпълнението на основните функции на КПКОНПИ и засягат правата на трети страни.

32. Същевременно документът е достъпен чрез сайта на „Държавен вестник“ Вж. Инструкция №2 за взаимодействие между КПКОНПИ и ПРБ за изпълнение на дейностите по глава девета от органите по чл. 16, ал. 2 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, като видно от „Държавен вестник“, приета на 5 септември 2018 г., публикувана на следния адрес: <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?sessionid=94FCFBC57F2179E5C692552D9C1260E1?idMat=130333>.

33. Вж. проект на Инструкция за условията, редът и сроковете за осъществяване на взаимодействие между Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, органите на Комисията, Прокуратурата на Република България, Министерството на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност“, органите към министъра на финансите и Инспектората към Висшия съдебен съвет, публикуван на сайта на КПКОНПИ: <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/proekti-na-normativni-aktove-122/>, достъпен на 30.11.2018 г.

## Отчетност

Оценката по показателя отчетност е формирана въз основа на публично достъпни данни в три насоки: (1) отчетност пред органа по избор и (2) отчетност пред обществото.

Предвид обстоятелството, че не е настъпил срокът за представяне на годишен отчет за работа на КПКОНПИ - 31 март 2019 г., не може да бъде направена съдържателна оценка относно начина, по който Комисията ще изпълни на практика законовите изисквания. В рамките на изследвания период ръководителят на Комисията е взел участие в заседание на парламентарната Комисия за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика, проведено на 20 септември 2018 г., като основен предмет на отчета е предоставянето на обобщена информация относно проверката на декларациите за имущество и интереси на висши длъжностни лица.

Като основни инструменти за осигуряване на отчетност пред обществото са използвани сайтът на КПКОНПИ, провеждането на пресконференции и участия в различни дискусии и медийни предавания. Сайтът предоставя конкретна информация, свързана с регистрите относно декларациите за имущество и интереси, проверката на конфликт на интереси и отнемане на незаконно придобито имущество.

Сайтът на КПКОНПИ разполага с функционални възможности за предоставяне на значителна информация, като той предоставя достъп до информацията, публикувана в регистрите относно декларациите за имущество и интереси<sup>34</sup>, проверката на конфликт на интереси<sup>35</sup> и отнемане на незаконно придобито имущество. В тази връзка като пропуск може да се посочи липсата на обобщена статистическа информация, периодични отчети и анализи относно работата по

проверка на декларации на висшите длъжностни лица, установяването на конфликт на интереси и проверката на сигнали за корупция. Така например, по един от най-болезнените въпроси за българското общество – сигналите за корупция<sup>36</sup>, не може да бъде открита структурирана информация във вид на статистически данни, типология на сигналите, оценка как функционира системата за подаване на сигнали и в какви насоки евентуално би следвало да се развива. За преодоляването на този пропуск следва да бъдат предприети мерки за подобрене.

Друга форма за публична отчетност са пресконференциите и интервютата на представители на антикорупционната комисия. В първия етап от структуриране на работата на КПКОНПИ са проведени пресконференции<sup>37</sup>, на които е декларирано, че Комисията ще прилага политика за периодична отчетност под формата на редовни пресконференции. Медийният мониторинг на публикации, свързани с пресконференции и интервюта на представители на Комисията относно нейната работа, дава възможност за изводи в две насоки: Комисията се стреми да осигурява информация относно текущата дейност и обобщения по част от направлението, но наред с това се установява различен подход при предоставянето на информация относно работата по различните случаи – в част от случаите се предоставя значителна по обем информация, а в други – съобщенията са лаконични и не дават възможност за пълноценна информираност на аудиторията.

Въз основа на публично достъпната информация може да се направи извод, че Комисията се придържа към изискванията за отчетност пред органа по избор – Народното събрание. Въпреки че е рано за формулиране на окончателна оценка по този показател (срокът за предоставяне на отчет е 31 март следващата година), съществуват ясни индикации, че КПКОНПИ се

34. Вж. секция „Публичност на имущество и превенция“: <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/publicnost-na-imushtestvoto-196/>.

35. Вж. секция „Решения“, подраздел „Решения за установяване конфликт на интереси съгласно чл.13, ал.1, т.4 от ЗПКОНПИ“: <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/reshenija-chl-13-al-1-t-4-218/>.

36. В секцията „Сигнали“ е публикуван само формулярът на образец за подаване на сигнал: <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/signali-195/>.

37. Публикувана на официалния сайт на КПКОНПИ на 14.06.2018 г., достъпена на 27.11.2018 г. <http://www.ciaf.government.bg/news/view/kpkonpi-otchet-pyvite-dva-meseca-ot-rabotata-si-387/>.

стреми да предоставя периодична отчетност по различни аспекти от своята работа.

Що се отнася до механизмите за публична отчетност, тук съществуват както постижения (адекватно поддържане на регистрите), така и определени дефицити (неравномерен подход при предоставяне на информация за медиите по случаи, които представляват обществен интерес). Същевременно се констатира дефицит на обобщени данни, периодични отчети и анализи относно резултатите от проверките на сигнали за корупция, имущество на висши длъжностни лица и конфликт на интереси; определено изключение прави статистическата информация относно отнемането на незаконно придобито имущество.

### Почтеност| Integrity

Оценката по показателя почтеност<sup>38</sup> е основана на публично достъпната информация, свързана с прилагането на инструменти за гарантиране на почтеност като: (1) етични стандарти за членовете и служителите на Комисията; (2) система за периодични проверки за почтеност, включително и специфични изисквания към служителите, работещи в дирекцията за разкриване на корупционни прояви на лица, заемащи висши публични длъжности; (3) дейността на Инспектората на КПКОНПИ, който осъществява контрол по спазването на нормативните актове от страна на служителите в антикорупционната комисия и разглежда сигнали за корупция срещу тях.

38. Почтеността (integrity) има обобщаващо значение по отношение на отчетността, публичността и прозрачността. В този смисъл, за целите на настоящия анализ, почтеността се определя като съставен показател за постигнатите равнища на добро управление. Почтеността като характеристика на индивидуалното поведение на всеки служител или представител на Комисията може да се регулира чрез стриктното спазване на закона и етичните принципи. Но като системен показател за цялостното действие на комисията, почтеността притежава по-различни измерения. Тя отразява степента на съвпадение между законово определените правомощия, целите и подхода към защита на публичния интерес, структурата и функционалната специфика на дейността на Комисията и реалните действия на ръководството и служителите в териториалните й структури. Формирането на цялостна представа за равнището на почтеност на КПКОНПИ е неразделна цел спрямо характера и спецификата на институцията. В този смисъл, системният показател за почтеност интегрира в себе си критериите за отчетност, публичност и прозрачност, като представлява съставен образ на дейността на Комисията.

Етичният кодекс на КПКОНПИ<sup>39</sup> е публикуван на официалната страница на Комисията, като при неговата подготовка са взети предвид съществуващите етични стандарти за поведение в публичния сектор както в публичния сектор в България, така и в европейски страни с добри практики в тази сфера. Анализът на съдържанието дава основание за оценка, че той създава адекватна база за прилагането на етични стандарти в работата на Комисията, като включва принципите, въз основа на които следва да работят членовете и служителите на Комисията, конкретни изисквания за професионалното поведение, в това число по отношение на конфликт на интереси, защита на служебна информация, взаимоотношения с гражданите и с други държавни институции. Кодексът съдържа и глава „Мерки по прилагането“, която предвижда стандартен подход за контрол, основан на йерархична подчиненост на висшестоящия ръководител.

Другият механизъм, който създава основата за практическите гаранции за придържане към етичните стандарти, е системата за периодични проверки за почтеност. Тя е заложена в закона и в Правилата за провеждане на проверките за почтеност на служителите в КПКОНПИ<sup>40</sup>, като в тази връзка е необходимо да се подчертае, че отказът от проверка и негативният резултат от нея създават основание за търсене на дисциплинарна отговорност и за освобождаване от длъжност.

Проверките за почтеност са два типа – първоначална проверка за почтеност и периодични проверки за почтеност<sup>41</sup>. По данни на КПКОНПИ, след приемането на Правилата за почтеност от

39. Етичен кодекс на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, публикуван на: <http://www.ciaf.government.bg/web/attachments/Page/244/2770/5b62fd-41da880.pdf>.

40. Правила за провеждане на проверките за почтеност на служителите в Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, публикувани на: <http://www.ciaf.government.bg/web/attachments/Page/244/2913/5bb470ab1d1c6.pdf>.

41. Процедурата, по която се извършват проверките, се базира на следния подход: извършването на проверка за почтеност започва от служителите на Комисията, включени в състава на проверяващия екип. Проверката за почтеност спрямо тях се извършва от друг проверяващ екип, като едва след успешното й преминаване, служителите от проверяващия екип могат да пристъпят към извършване на предвидените проверки.

1.08.2018 г. са извършвани проверки за почтеност при първоначално назначаване на служители; инцидентни проверки все още не са извършвани. Към началото на декември 2018 г. се извършва проверка за почтеност на служителите в администрацията на КПКОНПИ, като след приключването ѝ ще бъде изготвен и представен доклад. Що се отнася до декларациите за имущество и интереси както на членовете на КПКОНПИ, така и до тези на служителите, следва да се отбележи, че това е един от показателите, включени в проверките за почтеност.

Третият важен компонент от системата за почтеност е Инспекторатът на КПКОНПИ, който осъществява контрол по спазването на нормативните актове от страна на служителите в антикорупционната агенция и разглежда сигнали за корупция срещу тях. В тази връзка следва да се отбележи,

че в интернет страницата на Комисията е публикувана детайлна информация относно неговите правомощия, начините за подаване на сигнали за корупция спрямо служители на КПКОНПИ и обобщена информация за постъпили жалби и сигнали в периода 2014 – 2017 г.<sup>42</sup> Не се установяват данни за постъпили жалби и резултата от работата на Инспектората през 2018 г.

В заключение може да се направи извод, че антикорупционната комисия е създавала нормативна и институционална етична рамка, която съответства на добрите практики в тази област и създава добра отправна точка за прилагане на етичните стандарти. Като недостатък може да се посочи липсата на публично достъпна информация по какъв начин се прилагат етичните правила и какви са резултатите от системата за проверка на интегритета на служителите в КПКОНПИ.

42. Вж. секция „Инспекторат“: <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/postypili-jalbi-i-signali-v-inspektorata-118/>.

## Заклучение

Настоящата оценка на антикорупционната комисия, създадена по реда на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ), не стъпва на празно поле. Още през 2012 г. Асоциация „Прозрачност без граници“ представи първоначално изследване на потенциала на антикорупционните агенции за реализиране на пълноценен обем от дейности за превенция, обучение и разследване на корупцията в Република България като част от мащабния анализ на Националната система за почтеност. Резултатите от това изследване послужиха за отправна точка при изграждане методиката на настоящата оценка **с цел да позволи регистриране на еволюция или регрес на модела на антикорупционната агенция в българските условия** спрямо наличните през 2012 г. параметри

Проведеното изследване откроява следните основни **изводи**:

**A. Законодателното уреждане на държавната политика за превенция и противодействие на корупцията регистрира качествено нов етап** с приемането на ЗПКОНПИ в няколко направления:

1. Създаден е **независим специализиран постоянно действащ държавен орган** за осъществяване на политиката по противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество.
2. Постигната е **по-висока степен на съответствие на българското право с международни договори**, по които българската държава е страна като са уредени:
  - a) Съвместяването в един нормативен акт (кодификация) на предотвратяването, разследването и преследването на корупцията, от една страна, и замразяването, изземването, конфискацията и връщането на обла-

гите от престъпленията, от друга, в съответствие с чл. 3 ал. 1 от Конвенцията на ООН срещу корупцията

- b) Разработването и прилагането на координирани антикорупционни политики и практики в съответствие с чл. 5 от Конвенцията на ООН срещу корупцията
- c) Предвидени са мерки за предотвратяване на корупцията в частния сектор чрез разширяване на кръга задължени лица и ефективни, пропорционални и възпиращи граждански, административни или наказателни санкции за неизпълнението на такива мерки в съответствие с чл. 12 от Конвенцията на ООН срещу корупцията

**3. Законово уредени са процедурите на взаимодействие** на КПКОНПИ с останалите органи на публичната власт, които имат пряко отношение към разкриването и наказателното преследване на корупционни практики.

**B. Първоначалният етап по конституиране и функциониране** на независимия специализиран държавен орган за превенция и противодействие на корупцията регистрира множество **положителни тенденции и конкретни предизвикателства**:

1. **Ресурси** - Комисията разполага с адекватни финансови, материални и човешки ресурси, както и със съответната нормативна база, които ѝ позволяват да изпълнява ефективно своите функции. Сравнителният анализ с капацитета на предходните антикорупционни институции показва, че интегрирането на отделните звена в една обща структура е довело до консолидиране на експертния потенциал в антикорупционната сфера и е една от съществените предпоставки за изграждане на устойчив институционален капацитет на КПКОНПИ.

2. **Независимост** - Сравнителният анализ на процедурата по избор на състава на новия антикорупционен орган, в сравнение с процедурите за избор на предходни антикорупционни органи, откроява повишена степен на публичност при избора на кандидатите за ръководители на Комисията. **Същевременно**, ограничаването на субектите, които участват в процедурата по конституиране на КПКОНПИ, се превръща във фактор, който има потенциал да ограничава степента на независимост на членовете на Комисията.
  3. **Роля** – Сравнителният анализ на дейността на КПКОНПИ спрямо съществуващите преди 2018 г. различни органи с разнородна компетентност по противодействие на корупция очертава положителните стъпки за изграждане на институционален капацитет по провеждане на държавната политика за превенция на корупцията. **Същевременно**, съществено предизвикателство за предстоящата дейност е постигане на устойчив ефект по отношение на нормативното и стратегическо осигуряване приложението на политиката от публичните власти.
  4. **Прозрачност** - Комисията демонстрира активна политика за осигуряване на публичност относно своята работа, като използва разнообразни форми: публикуване на информация чрез своя интернет сайт, участия в медиите и в публични дискусии. Практиката за осигуряване на публичност на регистрите, предвидени в закона (за публичност на имуществото на висшите длъжностни лица, установяване на конфликт на интереси, отнемане на незаконно придобито имущество) съответства на законовите изисквания и осигурява адекватна възможност на обществото за достъп до тази информация.
  5. **Отчетност** - От създаването си до настоящия момент Комисията се придържа към принципите за отчетност както пред Народното събрание, така и пред широката общественост. **Същевременно**, като дефицит в информационната политика следва да се посочи липсата на последователност при предоставяне на информация и осигуряването на равен достъп на медиите по казуси, които представляват значим обществен интереси.
  6. **Интегритет** – създадена е нормативна и институционална етична рамка, която съответства на добрите практики в тази област и създава добра отправна точка за прилагане на етичните стандарти. **Същевременно**, предизвикателство е изработването на стандарт за публично достъпна информация по какъв начин се прилагат етичните правила и какви са резултатите от системата за проверка на интегритета на служителите в КПКОНПИ
- Препоръките** в настоящото изследване стъпват също така и на наблюдения и бележки, изведени и в други анализи както на Асоциация „Прозрачност без граници“, така и на други граждански организации. Целта е да бъдат систематизирани на ново равнище насоките за усъвършенстване модела на работа на КПКОНПИ спрямо регистрираните широк кръг обществените нагласи и експертни становища.
- A. **Потенциал за подобряване на нормативната рамка** се регистрира в следните насоки:
    1. *Законодателството в частта за **отнемане на незаконно придобито имущество** има дефицити в следните насоки: (1) недостатъчна яснота на критериите за оценка на имуществото на проверяваните лица и липса на изрично дефинирано изискване за прозрачност на методиката, по която се извършва оценка за несъответствие в имуществото на проверя-*

ваните лица; (2) твърде ограничен срок за представяне на допълнителни данни и документи от страна на проверяваното лице, в рамките на административната фаза от производството, която не създава адекватна възможност за защита на правата на проверяваното лице.

2. Законодателството в частта за подаване на сигнали има дефицити в следните насоки: отново се поставя на преден план **въпроса за законодателната уредба на защитата на лицата, подаващи сигнали за корупция** (включително по отношение на *whistleblowers* –служителите, които сигнализират за нередности в институциите, в които работят). Очакваното влизане в сила в началото на 2021 година на директива, която да регламентира тази защита също прави наложително при следващи изменения на закона да се имат предвид следните стандарти:

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

на сигнал, следва да бъде у този, който е упражнил това третиране или нанесъл вредата. Важно е да се подчертае, че още с подаването на сигнала, съответния подател се излага на риск, като често се намира в не равнопоставено положение, особено при сигнали за корупционни практики;

- (4) ефективни санкции и персонална отговорност срещу лицата, които са причинили вреди на подалия сигнал вследствие на този акт;
- (5) осигуряване на конфиденциални механизми за правна консултация и помощ на лицата, които не разполагат с достатъчно информация относно правата си и евентуалните последици и поради това се колебаят дали да подадат сигнал;
- (6) насърчаване на нетърпимостта към нередностите чрез мерки за популяризиране на достъпните механизми за подаване на сигнали и правото на защита;
- (7) периодична оценка на ефективността и усъвършенстване на механизмите за подаване на сигнали

## В. Потенциал за въвеждане на добри практики в следните основни насоки:

1. Да се развият функционалностите на рубрика „Сигнали“ на интернет страницата на КПКНОПИ чрез обезпечаване на факторите, влияещи на доверието на гражданите:
  - 1) ясно уверение за опазване самоличността на подателя (защита на подалия сигнала);
  - 2) разяснения по процедурата за обработване на сигнали - решението да се подаде сигнал е трудно и разясненията за бъдещите действия по

- обработка на сигнала са важен фактор при формирането на доверие;
- 3) електронен формуляр за подаване на сигнал в допълнение на формуляра, който служи за подаване на сигнал по хартиен път;
  - 4) сигурност на канала за подаване на информация чрез криптирана връзка (SSL);
  - 5) автоматично издаване на входящ номер на сигнала за удостоверяване, че е постъпил сигнал.
- 2) Прозрачност** - Предизвикателство пред КПКОНПИ е да изгради устойчива добра практика на публичност и относно проверките на подаваните декларации – както по отношение на статистически анализ относно достоверността на декларираните данни, така и на заключенията относно регистрираните несъответствия по чл. 45 ЗПКОНПИ:
- 1) да се обмисли въвеждането на категория „Случаи от висок обществен интерес“ по отношение на които да се разработи и прилага съответната медийна политика за осигуряване на публичност;
  - 2) необходимо е изграждането на единни стандарти за информационната политика на Комисията, които осигуряват равен достъп на медиите до информацията относно работата ѝ, включително и по казуси от значим обществен интерес;
  - 3) необходимо е изработването и публикуването на обобщена статистическа информация, периодични доклади и анализи относно резултатите от работата по основни направления в работата на Комисията: разследване на сигнали за корупция, проверка на декларациите за имущество и интереси на висши длъжностни лица.

## За авторите:

**Д-р Ваня Кашукеева-Нушева** е доктор по политология; завършила е специалност Политология в СУ „Св. Климент Охридски“ през 1996 година. Работила като съветник по политическите въпроси на народни представители в 37-то Народно събрание, в Института за регионални и международни изследвания, а от 2003 година работи като координатор, впоследствие като социолог и програмен директор в Асоциация „Прозрачност без граници“ – българското представителство на международната антикорупционна организация Transparency International. Хоноруван преподавател в катедра „Политология“ на СУ „Св. Климент Охридски“ от 2017 г. до настоящия момент. Член е на Българската асоциация по политически науки. Основното направление в нейната работа е политическата корупция, със специален фокус финансиране на политическата дейност и демократични стандарти в изборния процес. Автор на аналитични оценки, доклади, методологии за мониторинг и анализи, посветени на финансирането на политическата дейност, лобизма, демократичните стандарти в изборния процес, злоупотребите със средства при обществените поръчки и конфликти на интереси. Лектор в обучителни програми за развитие на капацитета на гражданското общество и публичната администрация в посочените области.

**Д-р Катя Христова-Вълчева** е „Жан Моне“ лектор по Европейска политика в НБУ и Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Започва професионалната си кариера като експерт в отдел „Парламентарни изследвания“ на Народното събрание (1995-1997). От 1999 г. е изпълнителен директор, програмен директор и ключов експерт на българския клон на международната неправителствена организация Transparency International. Член на Българската асоциация по политически науки и член на УС на Българската асоциация по европейски изследвания от 2006 г. Основните ѝ изследователски интереси са в областта на Европейския съюз и неговите институции, актьори и граждански интереси, политиките в сферата на правосъдието и превенция на корупцията, политики и гражданско участие в България и страните от Централна и източна Европа, лобиране и лобистки практики.

**Калин Славов** завършва право в Софийски университет „Св. Климент Охридски“ (2000 г.), а впоследствие придобива магистърски степени и по Бизнес администрация (Софийски университет „Св. Климент Охридски“, 2004 г.) и по Международно и европейско право (Софийски университет „Св. Климент Охридски“, съвместна програма с университетите в Нанси и Страсбург, 2008 г.). От 2011 г. заема позицията Изпълнителен директор на Асоциация „Прозрачност без граници“, българското представителство на международната антикорупционна организация Transparency International, като в същото време води упражнения по данъчно и финансово право в Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Основните му сфери на професионален интерес включват изграждане на капацитет и устойчиво развитие на публични институции, антикорупционна експертиза и анализ.

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

София 1000, ул. „Шандор Петъфи“ №50, ет.1  
тел. 02/9867713, 9867920  
тел./факс 02/9867834  
e-mail: mbox@transparency.bg  
www.transparency.bg

## Издател

Фондация Фридрих Еберт  
Бюро България  
ул. Княз Борис I 97  
1000 София, България  
Отговорен редактор:  
Хелене Кортлендер, директор

Използването с търговска цел на всички, издадени от Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) публикации, не е позволено без писменото съгласие на ФФЕ.

Мненията, изразени в тази публикация, принадлежат на автора/авторите и не отразяват непременно позицията на Фондация Фридрих Еберт.

## Всички текстове са достъпни онлайн

<http://www.fes-bulgaria.org>