



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

УПРАВЛЕНИЕ И РАЗПОРЕЖДАНЕ С КОНФИСКУВАНО ИМУЩЕСТВО В СТРАНИТЕ – ЧЛЕНКИ НА ЕС

Policy Brief No. 45, юли 2014 г.

Управлението на обезпечените и разпореждането с конфискувани активи има ключово значение за цялостната резултатност на процеса на конфискация. Липсата на ефективност във фазата на управление на обезпечени активи води до генериране на допълнителни разходи, развала и трайно обезценяване на имуществото. Недостатъчната ефективност във фазата на разпореждане лишава държавата от очакваните постъпления, а в някои случаи води и до невъзможност въобще да се реализира отнетото имущество. В дългосрочен план това ограничава превантивния ефект на конфискацията като механизъм за противодействие на престъпността и предизвиква загуба на общественото доверие в правоприлагащите и правораздавателните органи в държавата.

Въпреки значимостта на тази тема за цялостната ефективност на процеса на конфискация на имущество от престъпна дейност, доскоро тя не бе широко обсъждана на европейско равнище. От началото на 2009 г. поредица инициативи на ниво ЕС призовават за по-ефективно управление на обезпеченото и конфискувано имущество от престъпна дейност, както и за прилагането на съществуващи добри практики като повторната употреба на престъпно имущество за социални цели с оглед по-добрата разпознаваемост на резултатите от процеса сред обществото¹.

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета – Приходи от организираната престъпност: да гарантираме, че престъпността „не си струва“

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Директивата за обезпечаване и конфискация на облиги от престъпна дейност в Европейския съюз е отговор на нарастващото значение на проблема за управлението и разпореждането с конфискувано имущество.
- Във всички страни – членки на ЕС публичните продажби са водещ подход при разпореждането с конфискувано имущество. Наред с това, повечето държави са въвели и възможност за повторна употреба на това имущество.
- Всички страни членки се сблъскват със сходни проблеми – продължителни съдебни производства, неефективна комуникация между институциите, специфични трудности при продажба или предоставяне на активите (ипотеки, съдебни искове от трети лица, неблагоприятни пазарни условия и т.н.)
- Повторната употреба на конфискувани активи за социални цели остава единственият подход за разпореждане, който непосредствено демонстрира как отнетото от престъпниците се връща в полза на обществото.
- Въпреки редица празноти, новият Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество в България е първи опит за подобряване ефективността при управление и разпореждане с обезпечено и отнето имущество в България.



С финансовата подкрепа на Програма „Превенция и борба с престъпността“ на Генерална дирекция „Вътрешен ред“ на Европейската комисия

Така нарастващият интерес към темата доведе до включването на текстове относно управлението и разпореждането с обезпечено и отнето имущество със специален акцент върху предприемането на мерки за използване на такова имущество в обществен интерес или за социални цели² в *Директивата на Европейския парламент и на Съвета за обезпечаване и конфискация на облиги от престъпна дейност в Европейския съюз*, приета на 3 април 2014 г.

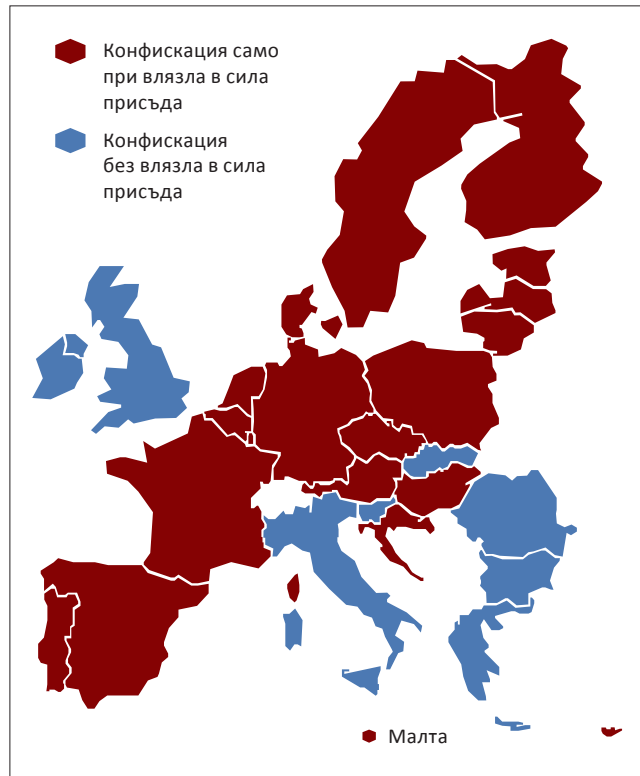
Правна рамка в ЕС³

В повечето страни – членки на ЕС конфискацията на престъпно имущество е възможна само в рамките на наказателното производство и предполага влязла в сила присъда. Седем са държавите, в които е възможно отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност без влязла в сила присъда – България, Великобритания, Гърция, Ирландия, Италия, Румъния, Словакия, Словения (вж. Фигура 1). В мнозинството от държавите конфискацията е преди всичко отнемане на конкретни активи, но някои от страните членки залагат на отнемане на паричната равностойност на съответното имущество, придобито от престъпна дейност (Великобритания, Кипър, Финландия, Холандия и Швеция). Независимо от избрания подход, всички страни членки се сблъскват с разнообразни проблеми, свързани с управлението и разпореждането на иззети или конфискувани активи.

Разпоредби относно управлението на обезпечено и иззето имущество

Разпоредби, целящи предпазване от развала или обезценяване на обезпечени или иззети имущества са приети в почти всички страни – членки на ЕС. Изключение правят Дания, Литва, Люксембург

Фигура 1. Съществуващи режими на конфискация в страните – членки на ЕС



и Малта, което според експертите в тези държави е значителен пропуск в тяхното законодателство.

Въпреки наличието на подобни разпоредби, проблеми при прилагането им на практика съществуват в повечето страни. На първо място, в много от случаите тези регулации имат ограничен обхват на приложение (напр. в Ирландия). Наред с това, често тези разпоредби се отнасят само до определен тип активи – обикновено те са неприложими по отношение на недвижимото имущество, докато движимите вещи могат да бъдат обявени за продажба с цел запазване на стойността им или ограничаване на разходите за съхранение. Във Великобритания посочват, че разходите за назначаване на лица за управление и отговорно пазене

(COM/2008/0766 окончателен); Стокхолмската програма в областта на свободата, сигурността и правосъдието (2009); Съобщение на Комисията до Европейския Парламент и Съвета – Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС в действие: пет стъпки към една по-сигурна Европа (COM/2010/0673 окончателен); Доклада към Европейския парламент относно организираната престъпност в Европейския съюз (2010/2309(INI)).

² Чл. 10 на Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 Април 2014 за обезпечаване и конфискация на облиги от престъпна дейност в Европейския съюз, ОВ, сер. L 127, бр. 57, 29.4.2014, стр. 39.

³ Данните за управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество са събрани в периода 2012–2013 г.

на обезпечено имущество са изключително високи и често значително надхвърлят стойността на иззетото имущество. Друг проблем, срещан в Италия, се явява компетентността на назначените администратори на иззето имущество. Въпреки че италианският закон изрично насърчава активното управление на иззетите активи, съдилищата в различните региони на страната имат различна практика и например в Калабрия често дават предимство на съхранението на имуществото пред активното му управление. Подобна е ситуацията в Гърция, където управлението и съхранението на иззетото имущество се свежда до съхранението му на склад. Повсеместен е проблемът с лошото състояние на иззетите активи – например експертите в Естония посочват, че в огромния брой случаи иззетите активи са неизползваеми или похабени.

Информационните системи за регистрация на мерки за обезпечение на имущество понякога също са част от проблема с навременното и успешно управление – за Холандия например се твърди, че информацията в системата понякога е непълна или неактуална. В Португалия негативно влияние върху ефективното управление на обезпеченото имущество оказва липсата на разбиране от страна на прокуратурата и съда относно важноста на управлението, както и липсата на достатъчно средства за упражняване на адекватно управление. Забавянето при налагането на обезпечителни мерки също може да окаже силно негативен ефект, каквито примери са посочвани в Румъния.

Възможности за разпореждане с конфискувано имущество в страните членки

В повечето европейски държави основният вариант за разпореждане с конфискувано имущество е продажбата. Това се обяснява с факта, че мнозинството страни членки разглеждат разпореждането с конфискувано имущество първо като инструмент за обезщетяване на жертвите на разследваното престъпление, а на второ място като мярка за попълване на държавния бюджет.

Наред с това, повечето държави членки са въвели като допълнителна възможност и различни форми за повторна употреба на конфискувано имущество чрез предоставянето му на бюджетни институции или неправителствени организации. Италия към момента е единственият пример за европейска страна, чието законодателство приоритетно насърчава повторната употреба на конфискувано имущество чрез предоставянето му за социални цели.

Бракуването и унищожаването на конфискувано имущество е третата най-често използвана възможност, която обаче се прилага за ограничен кръг вещи (акцизни стоки, наркотици и пр.) или при наличието на определени условия (вещите са обезценени или негодни за употреба).

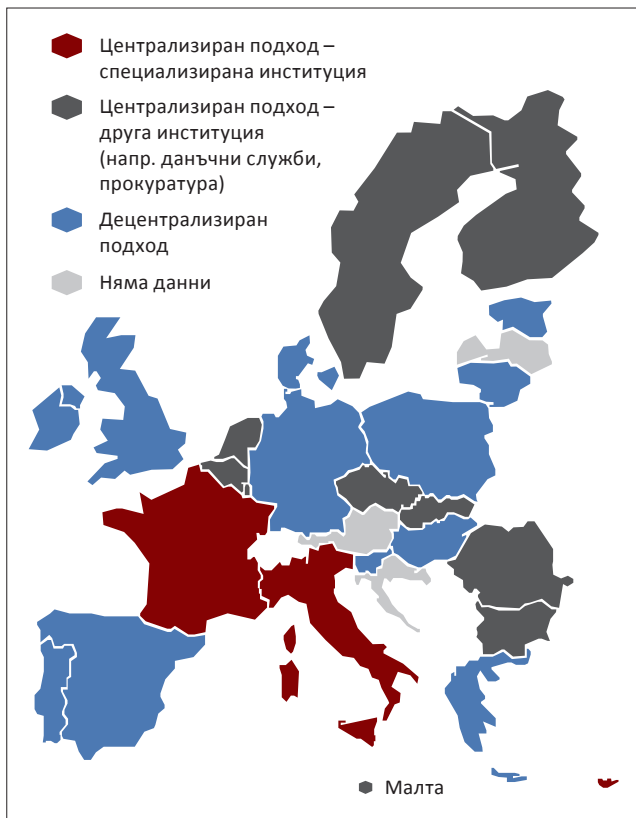
Институционални подходи при разпореждане с конфискувано имущество

Повечето страни – членки на ЕС нямат специфичен подход при разпореждането с конфискувани активи. Липсват специално създадени институции за разпореждане с конфискувани имущества. Съдебните заповеди за конфискация се изпълняват по същия ред, както и всички останали мерки в наказателното производство. В процеса на изпълнение обикновено се включват институциите, които участват в наказателното правораздаване и правоприлагане. В някои от държавите е определена основна институция, която отговаря за изпълнението на решенията за конфискация. Тази роля понякога е възложена на данъчните служби. Така например, в Белгия изпълнението на решенията е възложено на Федералната служба за публични финанси, в България – на Националната агенция за приходи, а в Румъния – на Националната агенция за фискална администрация. В Чехия тази роля се изпълнява от Службата, представляваща държавата в имотните дела. В редица други страни изпълнението на съдебната заповед за конфискация е в ръцете на институции, специализирани в изпълнение на наказателни и административни мерки – в Люксембург тези функции са възложени на Службата за регистрация на земя и недвижимости, в Малта – на Съдебния регистър към наказателни-

те съдилища, в Холандия – на Прокуратурата, във Финландия – на Правния център за регистрацията, а в Швеция – на Съдебноизпълнителната служба.

В малко на брой страни – членки на ЕС са създадени специализирани институции, занимаващи се конкретно с управление и разпореждане с конфискувани активи (вж. Фигура 2). Степента на специализация е различна, като в някои случаи институцията се занимава с всички дейности по разпореждане. Пример за това са Националната агенция за управление и разпореждане с иззети и конфискувани активи от организираната престъпност в Италия и Отделът за борба с прането на пари в Кипър. Във Франция Агенцията за установяване и управление на иззети и конфискувани активи покрива само по-големите и сложни случаи и като цяло координира разпореждането с такива активи в страната.

Фигура 2. Институционални подходи при разпореждане с конфискувано имущество в страните – членки на ЕС



Редица страни залагат на по-децентрализиран подход, при който задълженията, свързани с уп-

равлението на обезпечените активи и разпореждането с конфискуваните такива, са разпределени между няколко институции или се управляват на местно ниво от съдилищата. Този подход дава различни резултати в отделните държави. В някои страни от ЕС като Великобритания, Германия, Дания, Естония, Испания, Ирландия, Литва, Полша и Португалия той работи по-скоро добре. От друга страна, в държави като Гърция, Унгария и Словения той се оценява като проблемен от гледна точка на комуникацията и ефективното сътрудничество.

Основни предизвикателства при разпореждането с конфискувани активи в ЕС

Разпореждането с конфискувани активи изправя страните от ЕС пред множество и различни предизвикателства – продължителността на съдебните производства и процедурите за разпореждане, комуникацията и сътрудничеството между компетентните институции, редица специфични проблеми, свързани с продажбата и предоставянето на конфискувано имущество за ползване.

Проблеми, свързани със съдебните производства

Съдебният процес и съдебните решения винаги предшестват фазата на разпореждане с конфискуваните активи и затова много от проблемите, с които се сблъскват компетентните институции в процеса на разпореждане, водят началото си именно от тях. В Холандия и Кипър, където водещ принцип е отнемането на паричната равностойност на имуществото, придобито от престъпна дейност, често срещан проблем е, че обезпечените активи са недостатъчни да покрият стойността, посочена в съдебната заповед, а установяването на допълнителни активи за конфискация се оказва крайно проблематично.

Институциите, занимаващи се с разпореждане с конфискувани активи в Белгия, Франция и Холандия, посочват като проблем неясните или

непълни съдебни заповеди, както и тези, съдържащи неактуална информация. Във Великобритания, Белгия, Италия и Унгария често се сблъскват и с проблеми, свързани с паралелни и некоординирани съдебни производства. Най-често, това се отнася до случаи на заведени иски от трети страни към активите, подлежащи на конфискация (напр. дела за несъстоятелност или за делба на семейна собственост).

В Люксембург обезпечителните мерки фигурират единствено в съдебните архиви. Липсата на централизиран регистър на наложените обезпечения в някои случаи води до това, че дадено имущество може да остане под обезпечение дори и след издаването на заповед за конфискация.

Най-често посочваният проблем от компетентните институции във връзка с съдебните производства остава прекомерната им продължителност. Резултатът от това обикновено е трайно обезценяване и влошаване състоянието на обезпечените активи, каквито примери бяха посочени от България, Гърция и Унгария.

Въпреки че всички страни от ЕС оценяват продължителността на процедурите в досъдебната, съдебната и фазата на разпореждане като риск за обезценяване на активите в процеса на конфискация, много малка част от тях са регламентирали срокове. Дори страни като Великобритания, Гърция, Литва, Румъния, Унгария и Холандия, където подобни разпоредби за продължителност на процедурите съществуват, те не винаги работят на практика.

Публична продажба на конфискувани активи

Публичната продажба е предпочитаният подход при разпореждането с конфискувани активи в страните от ЕС и неслучайно голяма част от посочваните проблеми при разпореждане се отнасят именно до продажбата.

Като правило най-сложно за продажба е недвижимото имущество. Редица страни – членки на

ЕС като България, Великобритания, Кипър и Португалия посочват, че често се сблъскват със случаи, в които отнетите недвижими имоти са с различни тежести като **наложени ипотeki или други обезпечения**. Последствието от това е, че институциите се сблъскват с различни иски от страна на трети добросъвестни лица. Понякога стойността на тези обезпечения е дори по-висока от пазарната цена на имуществото. Сривът на пазара за недвижими имоти по време на икономическата криза, започнала през 2008 г. превръща продажбата на конфискувани недвижими имоти в проблематична (напр. в България и Гърция). Често липсва интерес от страна на потенциални купувачи или продажбата на имотите е свързана с повече разходи, отколкото са очакваните приходи (напр. в България и Кипър).

В Португалия се сблъскват с подобни проблеми при имоти, закупени чрез договори за продажба с плащане на вноски⁴, а в Белгия, България, Португалия и Словения – при продажба на дялове от имущество в съсобственост. Сходни са и проблемите в държави като Белгия и Швеция при продажба на имоти, в които има незаконно настанили се обитатели или такива с нерешени спорове с наематели.

Определени недвижими имущества също се оказват трудно продаваеми – например в Португалия това са недвижимите имоти на висока стойност, а в Испания – индустриалните и земеделски имоти (доколкото след това е трудно съответните предприятия да продължат да функционират и да се гарантират местата на работещите). Репутацията на предишния собственик е важен фактор, който може да отблъсне потенциалните купувачи, каквито примери се посочват в България, в Дания и във Франция. В Португалия посочват и един по-специфичен проблем при продажбата на конфискувано имущество, а именно възможностите за незаконно лично облагодетелстване на определените от съда държавни или частни съдебни изпълнители. Непълното или остаряло законодателство в страни като България, Гърция, Люксембург и Полша

⁴ Installment sale agreements.

също се оценява от експертите като източник на проблеми при реализирането на продажбите на отнето имущество.

Продажбата на финансови активи (дялове, акции, облигации и пр.) също е свързана с разнообразни предизвикателства за институциите, ангажирани с разпореждането с конфискувани активи. Финансовите активи са свързани със съвкупност от права и задължения, които държавата няма интерес да притежава, но същевременно са трудни за оценка и последваща продажба. Опитът на Дания показва, че особено трудно продаваеми са малки семейни компании или дялове от малък семеен бизнес. Такива компании рядко представляват интерес за потенциални купувачи, освен ако някой от семейството не реши да изкупи обратно отнетите в полза на държавата дялове. В Кипър и в Италия често се сблъскват със случаи, в които конфискуваните компании са в процедура по несъстоятелност и срещу тях са заведени различни иски от трети страни.

Предизвикателствата, свързани с **продажбата на движимо имущество**, са коренно различни от гореописаните. Основните рискови фактори са свързани с бързата развала, значителното обезценяване и неоправдани разходи за съхранение, които допълнително се утежняват в случаи на продължителни съдебни производства. За да се справят с тези предизвикателства, мнозинството от държавите-членки на ЕС са въвели различни разпоредби, позволяващи продажба на обезпечено имущество преди издаването на същинската заповед за конфискация, като постъпленията от продажбата се пазят в нарочна доверителна сметка. Проблемът е, че дори в страните, в които има такова законодателство, то остава ограничено по обхват и рядко се прилага.

По-сложни са случаите, свързани с **фалшиви стоки**, тъй като нарушаването на правата на интелектуална собственост на собственика на съответната марка, прави невъзможна продажбата или предоставянето им. На практика те могат единствено да бъдат бракувани и унищожени. Наред с това, страни като Белгия, Испания и Холандия посочват,

че в случаи, когато движимите вещи не са били иззети преди постановяването на заповедта за конфискация, впоследствие компетентните институции се затрудняват да ги издирят, за да могат да се разпоредят с тях.

Като цяло анализът показва, че европейските страни, избрали подхода за отнемане на паричната равностойност (особено в съчетание с навременни и ефективни обезпечителни мерки), вмесото отнемане на конкретни активи, имат по-малко проблеми със сложни случаи и се разпореждат по-ефективно с активите. От друга страна, не бива да се забравя, че при този подход не се взима под внимание рискът престъпниците да изкупят обратно своето имущество на занижени цени.

Повторна употреба на отнето имущество за социални и институционални цели

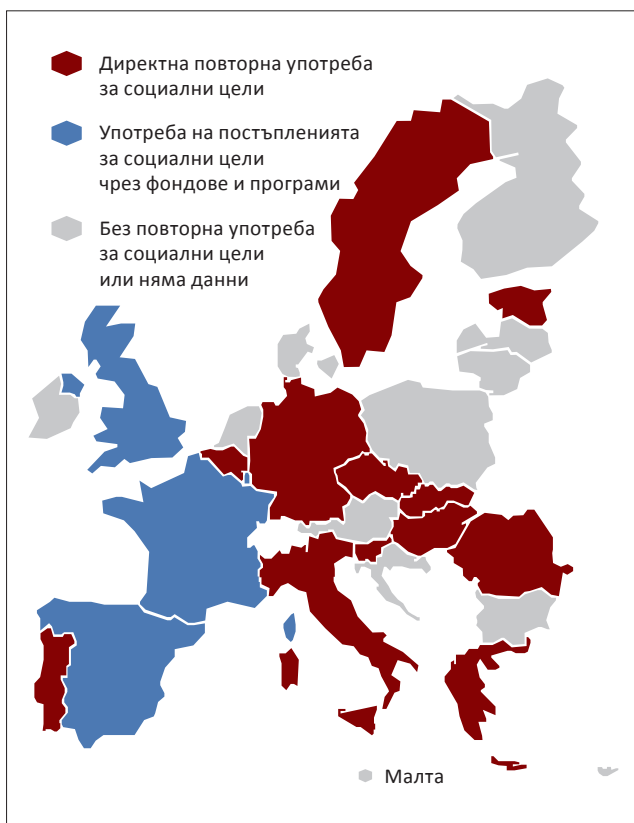
Повторната употреба на иззето или конфискувано имущество чрез предоставянето му за институционални или социални цели съществува като възможност в почти всички държави – членки на ЕС, като предоставянето за институционални цели е по-често срещано.

Ключовата разлика между социалната употреба на конфискувано имущество и традиционната продажба или предоставяне на такова имущество за институционални цели се състои в това, че социалната употреба гарантира публичност какво се случва с тези активи пред обществото. Общо погледнато, при традиционните форми на разпореждане с отнето имущество, то също се използва за обществени цели, но като част от държавния бюджет. Проблемът е, че така постъпленията от конфискуваните активи стават част от общия публичен ресурс. В резултат на това за гражданите е трудно да оценят в каква степен постъпленията от тези активи се връщат в полза на обществото.

В момента в Европа са установени **два основни модела за социална употреба** на конфискувани

активи: 1) директна повторна употреба на отнето имущество за социални цели; и 2) употреба на постъпленията от конфискувано имущество за социални цели чрез специализирани фондове или програми в подкрепа на борбата с трафика на наркотици и превенция на престъпността (вж. Фигура 3).

Фигура 3. Съществуващи модели за повторна употреба на конфискувано имущество или постъпления от продажбата на такова за социални цели в страните – членки на ЕС



Типичният модел за директна повторна употреба на отнето имущество за социални цели е прилаганият успешно в страни като Италия и фламандската част на Белгия по отношение на недвижимото имущество, както и в редица други страни за движимото имущество. Моделът с употреба на постъпленията от конфискувани активи се прилага във Великобритания (по-точно в Шотландия), Испания, Люксембург и Франция.

Съществуващите модели за повторна употреба на отнето имущество за социални цели имат редица предимства, заради които си заслужава да

бъдат популяризирани. На първо място, спечеленото чрез престъпна дейност се връща прозрачно към обществото (особено при модела с директна употреба на конфискувани активи), като по този начин се изпраща важното послание за „социално противодействие“ на организираната престъпност. За съжаление, не винаги социалните цели са в синхрон с икономическата ефективност. В това отношение моделът, залагащ на употреба на постъпленията от конфискувани активи чрез специализирани програми, се оказва доста по-ефективен, доколкото парите се управляват далеч по-лесно от имущество.

Предоставяне и повторна употреба на иззето и отнето имущество

Повторната употреба на имущество, особено на моторни превозни средства и електроника е ефективна алтернатива на публичната продажба. Въпреки това, този вариант за разпореждане с конфискувано имущество също не е застрахован срещу различни рискове и проблеми.

Анализът показва, че голяма част от проблемните области са същите като при публичната продажба. Например в Италия се сблъскват с различни искове на трети добросъвестни лица, които трябва да бъдат решени или насочени срещу крайния ползвател. Друг проблем, често срещан в Италия, е бързото влошаване на състоянието на отнетото имущество, което го превръща в непривлекателно за повторна употреба или поражда необходимостта от допълнителни разходи за възстановяването му. В Унгария и в Литва се посочват проблеми с повторната употреба на фалшиви стоки, поради нарушаването на права на интелектуална собственост на държателите на марки, което прави невъзможно даряването им или предполага допълнителни (понякога необосновано високи) разходи за заличаване на брандирането.

Специфичен проблем при предоставянето на имущество за повторна употреба е идентифицирането на подходящи бенефициенти. Липсата на публично достъпен регистър на конфискуваното имущество в България и в Естония затруднява достъпа

до информация на потенциалните бенефициенти. Подобен е проблемът с качеството на информацията относно конфискуваните вещи, която се подава от компетентните власти към потенциалните ползватели. В Унгария бенефициентите посочват, че им е трудно да направят информиран избор, тъй като често в характеристиките на наличните вещи липсва точно описание и снимка, както и данни за състоянието и датата на конфискация им.

В Италия Националната агенция за управление и разпореждане с иззети и конфискувани активи от организираната престъпност често се сблъсква със закъснения при уведомяването и липса на съдействие от страна на компетентните държавни и местни власти. Посочва се и наличието на определени неясноти в италианското законодателство относно компетенциите на Агенцията.

Добри практики в страните – членки на ЕС

Сравнителният анализ на съществуващото законодателство и практики относно управлението и разпореждането с конфискувани криминални активи в ЕС показва наличие на разнообразни подходи в държавите членки. Разпореждането с отнето имущество е последната фаза на процеса на конфискация и поради това избраният подход в дадена държава до голяма степен е предопределен от цялостната законодателна рамка. В това отношение значително влияние оказват и фактори като цялостното ниво на организираната престъпност, съществуващите институционални традиции, както и по-широкият социално-икономически контекст. Съществуват някои общи черти между страните членки, каквото например е предпочитането на публичната продажба като основен подход при разпореждането с отнето имущество. Въпреки това, твърде различният национален контекст прави трудно извеждането на общовалидни препоръки за подобряване на управлението и разпореждането с такива активи на европейско ниво.

Все пак, направеният анализ идентифицира редица добри практики, които могат да бъдат посо-

чени като възможни препоръки за преодоляване на недостатъците и проблемите в съществуващите подходи на отделните страни. Разбира се, при прилагането им всяка държава следва да отчете националните специфики и нужди.

Добри практики при управлението и разпореждането с иззето и конфискувано имущество

• Управление на иззето имущество

Агенцията за установяване и управление на иззети и конфискувани активи във Франция, съгласно разпоредбите в Наказателно-процесуалния кодекс, има право да прецени дали разходите за администрирането на дадено имущество няма да са необосновано високи. В този случай тя има право да изиска обезпеченото имущество да остане на отговорно пазене при собственика, който следва да поеме разходите по опазване и съхранение.

• Разпореждане с ипотекирани имоти

В Швеция, ако пазарната стойност на недвижимия имот не е достатъчна за покриването на ипотеката и разходите по публичната продажба, то върху имуществото не се налага обезпечение.

• Изграждане на специализирани институции

В Италия, в Кипър и във Франция са създадени специализирани институции, които изцяло се занимават с разпореждането с конфискувано имущество.

• Продажба на конфискувани стоки чрез интернет аукциони

Във Великобритания, в Белгия и в Германия е развита иновативната практика за продажба на конфискувани движими вещи чрез интернет аукциони. Този подход гарантира постигането на по-добри цени при съкратен срок за реализация на стоките.

• Централизирано управление и продажба на отнети недвижими имоти

В Белгия, след влизане в сила на съдебното решение за конфискация, управлението на отнетите активи се поема от Федералната служба по публични финанси. В рамките на службата отскоро функционира специализиран офис (FINDOMIMMO), който е създаден да гарантира по-добро и по-ефективно управление на недвижимите имоти, собственост на белгийската държава. Отговорностите на офиса включват поемане на всички административни формалности по прехвърляне на имуществото във владение на държавата, изчистване на съществуващите съдебни искове, както и ремонтно-възстановителни работи. След приключване на тези подготвителни процедури, офисът прехвърля имуществото за продажба на специализирана комисия, която реализира същинската продажба.

- **Координиране на наказателни и граждански производства по отношение имущество, подлежащо на конфискация**

В някои области на Великобритания производствата по конфискация и гражданските искове от трети добросъвестни лица към съответното имущество се гледат от един и същи съд. Въпреки че тази подсъдност не е уредена на национално ниво и има място за подобрения, подходът е обещаващ по отношение справяне със сложни съдебни спорове при производства за конфискация.

- **Привличане на гражданите в общественото противодействие срещу организираната престъпност**

Моделът за повторната употреба на иззето и конфискувано имущество за социални цели в Италия е сред малкото подходи, които непосредствено демонстрират използването на конфискуваните активи в полза на обществото. По този начин държавата изпраща важното послание, че отнетото от престъпниците се връща обратно в полза на обществото и така го прави съпричастно в противодействието на организираната престъпност.

- **Идентифициране на потенциални бенефициенти на конфискувано имущество**

Естонската служба за данъци и мита, както и Генералната дирекция по публични финанси в Румъния са добър институционален пример за това как ефективно може да се популяризира информация за конфискуваното имущество, което е налично и подходящо за повторна употреба за социални цели сред потенциалните бенефициенти. Двете институции поддържат публично достъпни регистри в интернет на всички стоки, които могат да бъдат предоставени за повторна употреба, и всеки бенефициент може да направи официално запитване за получаването им.

- **Последващ контрол с цел избягване възможността извършителите на престъпления да придобият обратно вече отнето имущество**

Чл. 48, т. 15 на *Кодекса Антимафия* в Италия дава възможност, когато се установи, на основание сигнали от граждани или на информация от областната управа, че конфискувано имущество е под контрола или придобито обратно от извършителя на престъплението (дори и чрез подставено лице), да се изиска отмяна на акта за предоставяне на имуществото.

Ситуацията в България

Ефективността на управлението и разпореждането с конфискувани активи е сравнително нова тема и в България. В страната действат паралелно **два режима за отнемане на имущество от престъпна дейност** – наказателноправен и гражданскоправен. При първия основната роля по установяването и внасянето на искания за отнемането на имуществото в съда е в правомощията на Прокуратурата, докато при втория – на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ). Наред с това, няколко други институции имат правомощия да налагат конфискация на определени активи като административна санкция (напр. Агенция „Митници“, Изпълнителна агенция по горите, Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури и др.). Компетентната институция, която отговаря за разпореждането и реализацията на отнетото имущество, е Националната аген-

ция по приходите (НАП). В повечето случаи НАП реализира отнетите активи чрез публична продажба. По-рядко се прибегва до предоставяне на имущество за повторна употреба. В тези случаи става въпрос за безвъзмездно предоставяне на отнети моторни превозни средства на различни държавни институции, както и предоставянето на културни ценности на музеи от цялата страна.

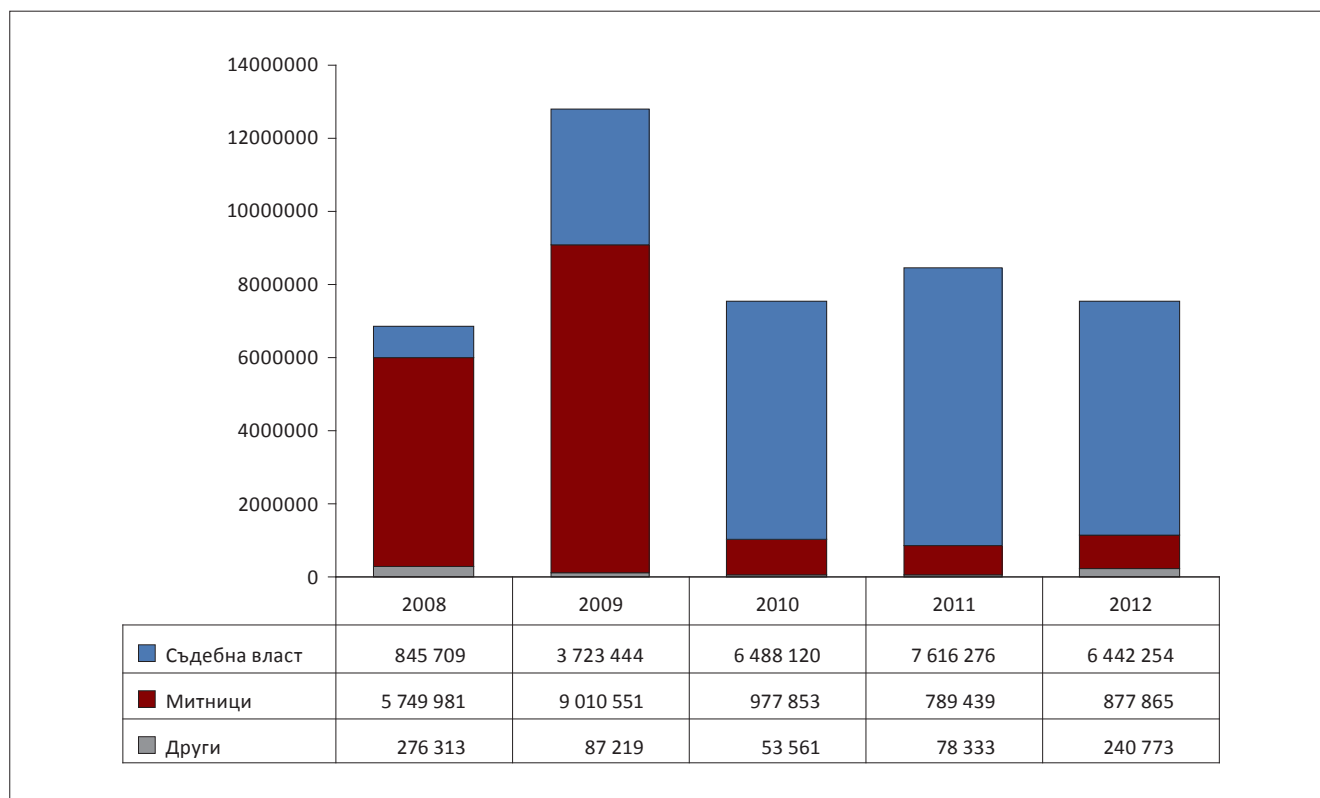
По данни на НАП, през 2012 г. са постъпили 1902 преписки за отнето имущество въз основа на съдебни решения и административни актове на Агенция „Митници“ и други институции, като са обработени и приключени 1657 (включително такива от минали години⁵). Средните годишни постъпления от продажби на отнето имущество през последните пет години са 8,5 млн. лева (вж. Фигура 4).

Предизвикателствата при управление на обезпечени и разпореждане с конфискувани активи не се различават съществено от тези в останалите

европейски страни. Сред тях са определени празноти в нормативната база, продължителността на съдебните производства и затруднения при комуникацията между компетентните институции. Тези проблеми водят до допълнителни неоправдани разходи за управление, влошаване състоянието и обезценяване на имуществото. Съществуват и редица специфични проблеми при продажбите като например ипотеките върху имоти, репутацията на предишния собственик, неблагоприятната пазарна среда през последните пет години. В крайна сметка, тези проблеми, наред със слабата видимост и разпознаваемост на крайните резултати в обществото, подкопават доверието в процеса на конфискация и намаляват ефективността му в превенцията и противодействието на престъпността.

Въпреки съществуващите проблеми, темата за ефективността на управлението и разпореждането влезе сравнително скоро в общественото внимание в България. Повод за това стана обсъж-

Фигура 4. Приходи в НАП от продажби на отнето имущество (2008 – 2012 г.)



⁵ Годишен отчет за дейностите на Национална агенция по приходите за 2012 г.

дането на *Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество* (ЗОПДНПИ), който беше приет и обнародван на 18 май 2012 г.

Този закон за пръв път се опитва да систематизира функциите и отговорностите на отделните институции, които участват в процеса, както и да изчисти съществуващите неясноти и празноти. Наред с това, се урежда създаването на Междуведомствен съвет за управление на отнетото имущество⁶, който следва да има решаваща роля при определяне разпореждането с имуществото – дали то да бъде предоставено за ползване на бюджетна организация или продадено. Създаването на този съвет може да се оцени като първа стъпка към въвеждане на модела на повторна употреба за социални цели, въпреки че неправителствените организации остават извън кръга на потенциалните бенефициенти.

Въпреки редицата положителни стъпки, насочени към навременно и ефективно управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество, **новият закон оставя и редица празноти**, които пораждат основания за критики. Сред тях са: 1) липсата на ясен регламент за управлението на конфискуваното имущество след постановяването от съда на решение за отнемане; 2) липсата на правомощия и капацитет на създадения Междуведомствен съвет за управление на отнетото имущество; 3) липсата на ясно разписани критерии, въз основа на които Съветът взема решение за начина на ползване на имуществото; 4) липсата на ясни правила при предоставянето на имуществото на бюджетни организации (срок за ползване, условия за предоставяне, критерии за избор на ползвателя); 5) липсата на механизъм, който да гарантира прозрачност и отчетност на работата на Съвета.

Като цяло, към момента Съветът се явява донякъде излишен орган, доколкото той е замислен като

консултативен орган, предоставящ информация за налични активи на потенциални ползватели. Неслучайно на неговите заседания се предвижда да могат да присъстват представители на организации с идеална цел, браншови и професионални организации. Същевременно тези организации са изключени от кръга на бенефициентите. Така добавената стойност от Съвета остава спорна, защото създаването на специализиран орган за свеждането на информация до бюджетните институции изглежда неоправдано.

По отношение на продажбата на конфискувано имущество приетият нов закон не предвижда съществени промени, като препраща към съществуващата процедура за публична продажба, уредена в *Данъчно-осигурителния процесуален кодекс* (ДОПК). Така много от идентифицираните преди проблеми във връзка с неуспешните продажби до голяма степен остават нерешени. Това се отнася най-вече за ипотекираните недвижими имоти, където пазарната цена на имуществото често е по-ниска от иска на банката кредитор и съответно постъпленията не могат да покрият дори разходите по продажбата.

Не бива да се подминава и фактът, че *Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество* урежда само частично проблема с управлението и разпореждането с конфискуваните активи. Управлението на обезпеченото и конфискувано имущество, което се отнема в рамките на наказателните производства и някои административни производства (напр. от Агенция „Митници“), остава извън неговия обхват. В това отношение, определено липсва цялостен подход на държавата, който да гарантира много по-устойчиви и ясни резултати.

Остава отворен и въпросът за пълноценното въвеждане на модела за социална употреба на конфискувано имущество, който може да повиши общественото доверие, особено по отношение

⁶ Съгласно чл. 87, ал. 2 от ЗОПДНПИ: „Съветът е колективен орган, който се състои от заместник-министри, определени от министъра на правосъдието, министъра на финансите, министъра на икономиката, енергетиката и туризма, министъра на труда и социалната политика и министъра на регионалното развитие”.

силно полемизирания механизъм за „гражданска конфискация“.

Ако се съпостави специфичния български опит с опита в останалите европейски държави, става ясно, че много от описаните проблеми са предизвикателства и за другите европейски страни. Такъв анализ дава възможност да се потърсят работещи решения и в останалите държави – членки на ЕС.

Възможни действия в българския контекст

Въз основа на цялостния сравнителен анализ и идентифицираните добри практики, както и на препоръките, залегнали в новата *Директива за обезпечаване и конфискация на облиги от престъпна дейност в Европейския съюз*, могат да се изведат следните препоръки за България:

- Изготвяне на обща нормативна рамка за управление на обезпеченото и отнето имущество в рамките на гражданскоправния и наказателноправния режим.
- Да се предвиди възможност в законодателството при изготвянето и внасянето на иск за обезпечение или иск за отнемане на дадено имущество, да се взимат предвид и очакваните разходи за управление и постъпления от продажба. Прокуратурата и КОНПИ да имат възможност въз основа на предварителен анализ на разходите и ползите да не включват дадено имущество в иска за обезпечаване/отнемане, когато това е икономически неоправдано.
- Да се съсредоточат правомощията и капацитета за управление на обезпечено и отнето имущество по наказателни и граждански производства в един специализиран орган.
- Да се разшири кръгът на активите, подлежащи на предварителна продажба с цел избягване на обезценка, както и да се предвиди възможност за продажба на движими вещи през интернет аукциони.
- Да се разшири кръгът на потенциални бенефициенти при предоставяне на отнето имущество за ползване, като се включат и неправителствени организации, работещи в областта на благотворителността и лицензирани доставчици на социални услуги.
- При предоставянето на конфискувано имущество за ползване да се въведат ясни критерии за избор и правила за предоставяне.
- Да се предвиди създаването на публично достъпен регистър на конфискуваното имущество, който да позволи на потенциалните бенефициенти по-лесно да се запознаят с вещите, налични за предоставяне.