

Управление на обезпечени и отнети активи в България

Policy Brief No. 76, Март 2018

Гражданската конфискация на незаконно придобито имущество е един от най-важните инструменти в борбата с престъпността, като по този начин се предотвратява разширяването на незаконните дейности и реинвестирането на приходите от тях в легалната икономика. Допълнителното предимство на конфискацията е, че отнетото имущество и/или приходите от неговата продажба могат да бъдат използвани за предоставяне на специализирани услуги в полза на жертвите на престъпления. Освен това повторното използване на конфискуваното имущество, което се разпределя към общинските власти или неправителствени организации служи като демотивиращ фактор за организираните престъпни групи и е ключов елемент за постигането на прозрачност в борбата с престъпността¹.

За тази цел ЕС е приел редица политики и правни разпоредби, които поставят голям брой стратегически цели пред държавите членки. Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС идентифицира сериозната и организирана престъпност като една от най-големите заплахи пред общността. Стратегията поставя като своя главна цел разрушаването на международните престъпни мрежи². Елиминирането на финансовите стимули, които задвижват тези мрежи, е ключова мярка в борбата с престъпността.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Ефективното управление на незаконно придобитите обезпечени и отнети активи представлява голямо предизвикателство в общата рамка за борба и превенция на престъпността в България.
- Приходите от публична продажба на отнетите незаконно придобити активи остават ниски в сравнение с декларираната им стойност.
- Повторното използване на отнети активи за социални цели се осъществява рядко.
- Информационните технологии не са успешно приложени в процеса на гражданската конфискация и управлението на обезпечени и отнети активи.
- Приемането на Закона за противодействие на корупцията и отнемането на незаконно придобито имущество през 2018 г. запазва практиката отнемането на активи да бъде институционално отделено от структурите с правомощия за криминално разследване, като МВР или прокуратурата, което противоречи на установените добри практики във водещи държави – членки на ЕС.

¹ SAPUCCA, "Organised Crime and the Fight against Crime in the Western Balkans: A Comparison with the Italian Models and Practices. General overview and perspectives for the future", 2013, p. 42-45.

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета: Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС в действие: пет стъпки към една посигурна Европа Брюксел, 22.11.2010, COM(2010) 673 окончателен.

Правна и институционална рамка

Правната и институционална структура на гражданската конфискация в България претърпя динамични промени и развития през последните години. Непрекъснатите усилия за разширяване на институционалния капацитет и оперативната ефективност в тази област започнаха с въвеждането на института на гражданската конфискация през 2005 г. и понастоящем завършиха с приемането на **Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество** (ЗПКОНПИ) през 2018 г. ЗПКОНПИ доведе до малки промени в управлението на обезпечени и отнети активи и създаде нова държавна структура, която обединява три, преди това независими, органа – Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество, Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност.

Конфискацията бе въведена за пръв път със **Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност** (ЗОПДИППД), приет през 2005 г., който позволява обезпечаването и отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност, директно или индиректно. Според разпоредбите на ЗОПДИППД конфискацията може да се приложи и към активи и имущество, които са извън юрисдикцията на българската съдебна система. Освен това, наред със закона бива създадена *Комисия* с мандат за разследване, която да прилага разпоредбите му.

През 2012 г., в **Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност** (ЗОПДИППД) се въвежда за първи път процедурата за гражданска конфискация. Разпоредбите на Закона предвиждат, че всяко имущество, което се разследва от Комисията, може

да бъде оставено на грижите на неговия собственик. Имайки предвид подобни разпоредби в други страни – членки на ЕС, това развитие е по-скоро в нормата и се прилага с оглед минимизиране на държавните разходи за управление на обезпечени и отнети активи. В определени случаи, като например при обезпечаване и отнемане на автомобили, грижата за тях се поема от Сектор „Пътна полиция“ на МВР, съхранявайки ги в специално определени за това места. По искане на Комисията съдът може да назначи пазач на имуществото. Във всеки случай, лицето, на което е поверено имуществото, трябва да полага грижата на добър стопанин и да информира Комисията за всяко последващо съдебно производство, прехвърляне на собственост, финансова тежест или претърпени щети. В случай, че съществува опасност, поради своите особености, имуществото да загуби част от или цялата си стойност, Комисията може да подаде искане до съда за продан на имота, за да обезпечи стойността му. Практиката показва, че тази възможност рядко се прилага и се изпълнява най-вече за движими вещи, които подлежат на бърза развала.

С новия закон се въвеждат и разпоредби относно управлението на отнето имущество, като за тази цел е предвидено създаването на Междуведомствен съвет за улесняване на сътрудничеството с Националната агенция за приходите (НАП) и други заинтересовани институции. Съветът се състои от пет заместник-министри, представляващи всички институционални заинтересовани страни, а постът на председател се заема от заместник-министъра на финансите. Комисията ежесечно уведомява Съвета за влезлите в сила съдебни решения, отнасящи се до отнето имущество. Решенията на съда относно отнемането и всички придружаващи документи следва да бъдат докладвани на Съвета в 3-дневен срок от тяхното постановяване. Съветът предлага на

Министерския съвет или да продаде отнетото имущество, или да го предостави за управление на бюджетна организация или на общинска администрация. В случай, че Министерският съвет вземе решение за продажба на имуществото, то се възлага на Националната агенция по приходите, която има отговорността да го продаде по реда на **Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК)**. Ако процедурата се провали, НАП връща преписката до Съвета за вземане на последващо решение за управление и разпореждане с имуществото.

Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) се придържа към подходите от предишните закони и въвежда много малко промени по отношение на управлението на обезпечени и отнети активи. Новите разпоредби предполагат, че Комисията притежава най-голямата отговорност при управлението на отнети активи. Тази разпоредба обаче няма задължителен характер, тъй като имуществото все още може да остане на грижата на разследваното лице или назначения пазач, без да се прилагат ясни критерии за подбор, които да гарантират, че имуществото ще се управлява и съхранява по подходящ начин. В този смисъл управлението на отнет актив в рамките на Комисията е ефективно възложено на трето лице.

Сериозно предизвикателство е липсата на разпоредба, уреждаща управлението на отнетите активи в някои специфични случаи, като например при отнемане на ценни книжа или търговски предприятия, чиято стойност може да бъде значително занижена, ако се управлява лошо.³ Тази практика има малко прецеденти и се оказва доста

проблематична, тъй като отнетите дружества често са „кухи“ фирми на фиктивни лица, без реални активи. Дялове на такава компания бяха успешно продадени от НАП за първи път през 2016 г.⁴

Трябва да се отбележи, че правилото, според което 30 % от печалбата от продажбата на отнети активи, трябва да бъдат използвани за постигане на социални цели, е съществувало в регулаторната рамка от 2016 г. преди да бъде отменено с последните изменения⁵ на **Закона за публичните финанси** в края на 2017 г. Настоящите разпоредби в ЗПКОНПИ поставят аналогично правило⁶, което показва несъгласувания законодателен подход по този въпрос.

Най-иновативната разпоредба в новия закон е изискването за въвеждане на *електронни регистри*. В съответствие с националните усилия за въвеждане на електронно управление, тези регистри следва да съдържат данни относно декларациите за приходи на държавните служители, съдебните решения за установяване на конфликт на интереси, както и за съставените актове за установяване на административни нарушения и за влезлите в сила наказателни постановления.

Остава да се види как тези регистри ще допринесат за работата на Комисията, Съвета и НАП, и дали ще се превърнат в ефективна част от работещата рамка за електронно управление,

³ Мотиви за връщане за ново обсъждане в Народното събрание на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, приет от 44-то Народно събрание на 20 декември 2017 г., Указ № 274 на Президента на Република България, 29.12.2017

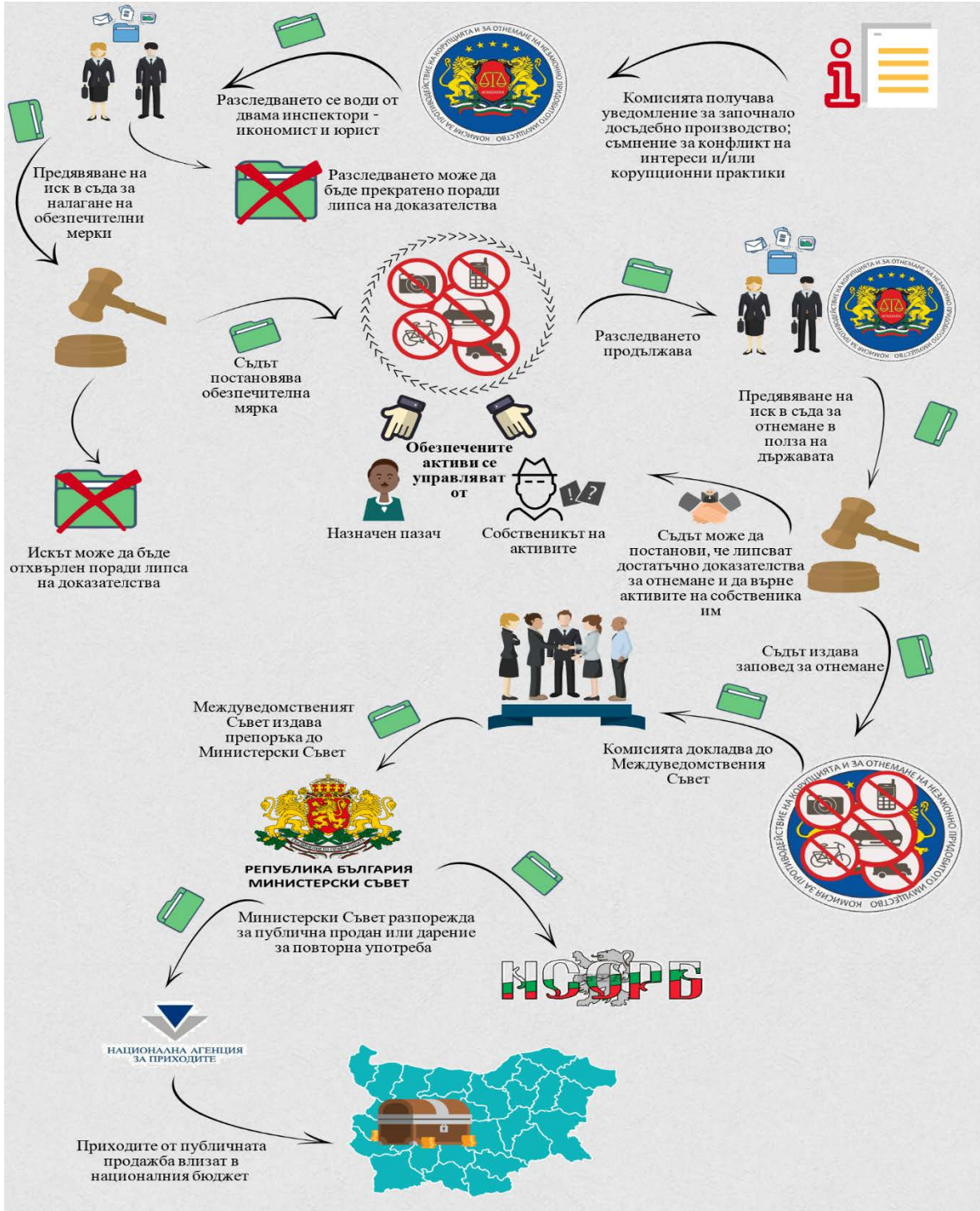
⁴ Национална Агенция за Приходите, Годишен отчет, 2016.

⁵ Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси от 01/11/2017, § 36.

⁶ ЗПКОНПИ, Чл.168. (5).

чрез интеграцията с други регистри и бази данни, използвани в администрацията.

Фигура 1. Схема на процедурата за граждански конфискации и управление на активи



Основни предизвикателства в процеса на управление

Административни

Едно от основните предизвикателства пред Комисията е липсата на достатъчно финансови и човешки ресурси. Поради бюджетни ограничения, Комисията не е попълнила всички свободни позиции – предвидени са 310 работни места за цялата държава⁷, от които към настоящия момент са заети 206. Това създава значително количество работа за инспекторите в регионалните офиси, които работят върху 80 дела средногодишно, в допълнение към задълженията си по отношение на процесуалното представителство пред съдилищата. Това повдига въпроси за качеството на грижата, която трябва да се приложи към обезпечените активи и особено тези, поставени под надзора на пазач, чието възнаграждение се заплаща от Комисията.

Липсата на адекватни критерии за подбор в ЗПКОНПИ, свързани с назначаването на пазач, е дефицит в закона. В случай, че лицето, отговорно за полагането на грижи за отнетото имущество, независимо дали е неговият разследван собственик или назначен пазач, не изпълнява ефективно задълженията си, Комисията не разполага с много алтернативи, освен да подаде искане за поставяне на имуществото в грижата на някой друг, без да може да подведе под отговорност или да наложи наказание на лицето, неизпълнявало задълженията си. Възможно е този законодателен дефицит да е възникнал от бюджетни ограничения, заради които държавата не счита за рационално да отдели допълнителни целеви ресурси за контрола на управление и попечителство на отнети активи. Независимо от това, подобно развитие създава

възможност за лошо управление и обезценяване на имущество, което вреди на обществения интерес и целите на закона като цяло.

Процедурни

Процедурните разпоредби на закона не разполагат с достатъчно гаранции за обективното и безпристрастно изпълнение, което е особено важно в съдебното производство, свързано с отнемането на незаконно придобити активи, тъй като конституционно защитеното право на собственост може да бъде нарушено. Една от двете предпоставки за започване на съдебно производство за обезпечаване и отнемане на незаконно придобити активи включва установяване на съществено несъответствие между декларираните доходи и наблюдаваните разходи. Предвид че оценяваните имущества могат да включват различни компоненти и че от правилното определяне на стойността им зависи дали производството по отнемане ще бъде образувано или не, правната рамка трябва ясно да уточни методите, използвани за определяне на пазарната стойност на активите. Това ще бъде достатъчна гаранция, че във всички случаи Комисията ще прилага същите методи за определяне на пазарната цена на активите, като по този начин ще спазва конституционните права.

Друго процесуално несъответствие може да възникне от факта, че за да започне производство, Комисията трябва да установи дали съществуват правни и фактически обстоятелства до датата на откриване на разследването. Също така, законът предвижда Комисията да започне производство с оглед на възникването на предвидени бъдещи правни факти, както и въз основа на минали факти, които са установени или предявени. Тези две хипотези обаче са по-скоро изключение. Изискването за висящо наказателно производство по отношение

⁷ КОНПИ, Годишен доклад 2017.

на лицето, чиято собственост трябва да бъде разследвана от Комисията, е от изключително значение⁸. Законът изрично изисква разследваното лице да бъде задържано като обвиняем за определено престъпление и да има правен статут на обвиняем към датата на започване на разследването. Последващата загуба на този статут – например поради присъда или оправдаване на лицето, по никакъв начин не засяга разследването, което вече е в ход. Въпреки това във висящи дела, в съответствие със старите разпоредби, е постановявано, че ако лицето вече е оправдано и по този начин наказателното производство е прекратено, Комисията губи правното основание за разследване, което съответно трябва да бъде прекратено⁹. Тъй като по темата има съществена неяснота, Висшият съдебен съвет изиска от Върховния съд да даде тълкувателно решение по този въпрос¹⁰. Решението се очаква през април 2018 г.¹¹ и ще има сериозни последици за съдебната практика по отношение работата на Комисията като цяло, и може да доведе до завеждане на голям брой дела пред Европейския съд по правата на човека, от което да последват наказателни санкции за държавата.

Практиката на Комисията също така показва, че в някои случаи прокуратурата не я информира незабавно за започнати досъдебни производства. Това възпрепятства възможността за разследване от страна на Комисията, ако наказателното производство бъде решено по бърза процедура и приключи с осъдителна присъда. В такива случаи осъденият губи своя правен статут на подсъдим, поради което Комисията не може да започне разследване. Освен чрез уведомяване от прокуратурата, законът не предвижда друг начин Комисията да узнае за наказателно производство.

Тъй като ускоряването на наказателно производство, въведено с последните изменения на **Наказателно-процесуалния кодекс**, се разглежда като начин за постигане на редуцирани присъди и избягване на допълнителни разследвания от страна на други държавни органи, е необходима допълнителна законодателна инициатива, за да се предостави на Комисията механизъм за справяне с такова заобикаляне.

Институционална комуникация и сътрудничество

Законът предвижда, че Комисията е единствената институция, която е отговорна за управлението и защитата на обезпечените активи, докато управлението на отнетото имущество е изцяло в компетенциите на Междуведомствения съвет и впоследствие – на НАП. Липсата на контролен механизъм и наказателни мерки, които да бъдат приложени от Комисията в случай на недобросъвестно поведение от страна на физически или юридически лица, на които е предоставена грижата за обезпечен актив, създава вакуум и голяма вероятност за лошо управление. Освен това задълженията на Комисията изглеждат ограничени до продажбата на стоки с висок риск от загуба на значителна част от стойността или нетрайни такива. Въпреки това, дори и в този случай, реалната продажба се изпълнява от съдебен изпълнител, като Комисията само внася необходимата документация в регистъра на съда. По този начин Комисията е възпрепятствана да изпълнява ролята си на независим специализиран орган, както е предвидено в закона, тъй като функциите и се свеждат по-скоро до административни,

⁸ Решение №662 от 21/11/2017 на Апелативен съд Варна.

⁹ Решение №503 от 01/12/2016 на Районен съд Пазарджик. Позиция на Висшия адвокатски съвет относно тълкувателно решение №4/2016 на ВКС.

¹⁰ Към 13/02/2018 има 19 висящи дела по този казус – 13 в районни съдилища, 1 в апелативен съд и 5 във ВКС.

¹¹ В края на март 2018, Районен съд София отправя официално запитване по сходен казус към Съдът на ЕС, чието тълкуване ще бъде от значение за решението на ВКС.

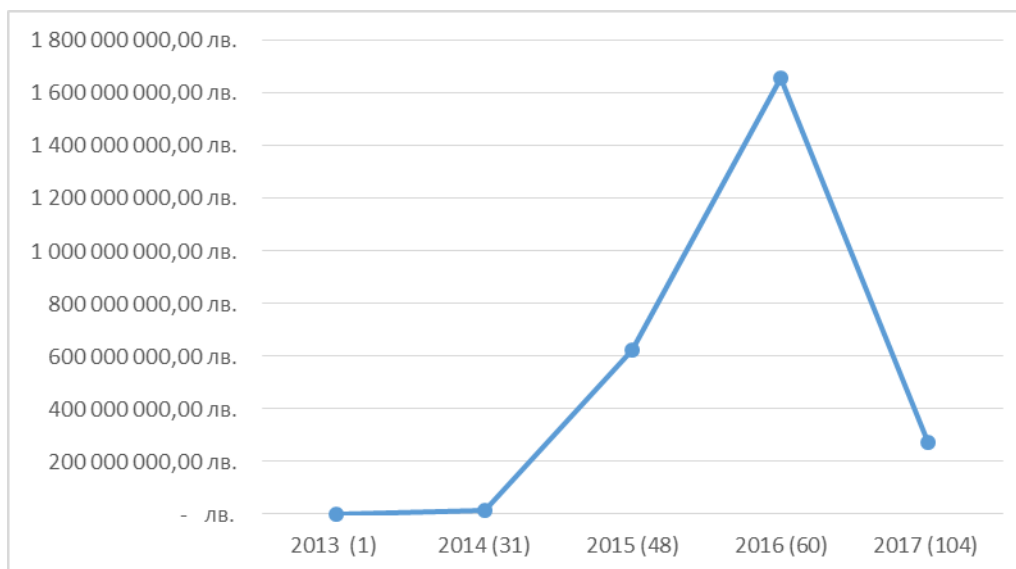
служейки като посредник между други органи и институции.

Законът предвижда, че Междуведомствения съвет, който е отговорен за управлението на отнетите активи, е колективен орган, и е административно и технически обезпечен от Министерство на финансите. Въпреки това, Комисията е органът, който е длъжен да докладва ежемесечно всички съдебни решения, които са влезли в сила, да представи пред Съвета пълната документация по всички случаи, по които работи, и накрая – да подготвя доклади по всички дела, за всяка среща на Съвета. Тези функции на Комисията подчертават нейната ограничена роля в управлението на обезпечени и отнети активи.

Съветът е органът, който, след обсъждане на доклада, подготвен от Комисията, предлага на Министерския съвет да предостави за управление на бюджетна организация или на общината отнетото имущество, или да възложи продажбата му на НАП¹².

Причината за включването на междуинституционален колективен орган в процеса на управление на отнетите активи е, че той може да направи информирана препоръка за това, къде дадено имущество ще бъде оползотворено най-добре, гарантирайки приноса на широк кръг от потенциални заинтересовани страни. Въпреки това, Съветът няма функции по надзор над работата на Комисията или останалата част от предмета на закона. Очевидната неяснота в закона и тромавата процедура пораждаат безпокойство по отношение на упражняването на добро управление, което съгласно самия закон трябва да се осъществява чрез практики на отчетност, публичност, прозрачност, почтеност и ефикасност.

Фигура 2. Приблизителни стойности на обезпечени активи по години и брой производства в ()



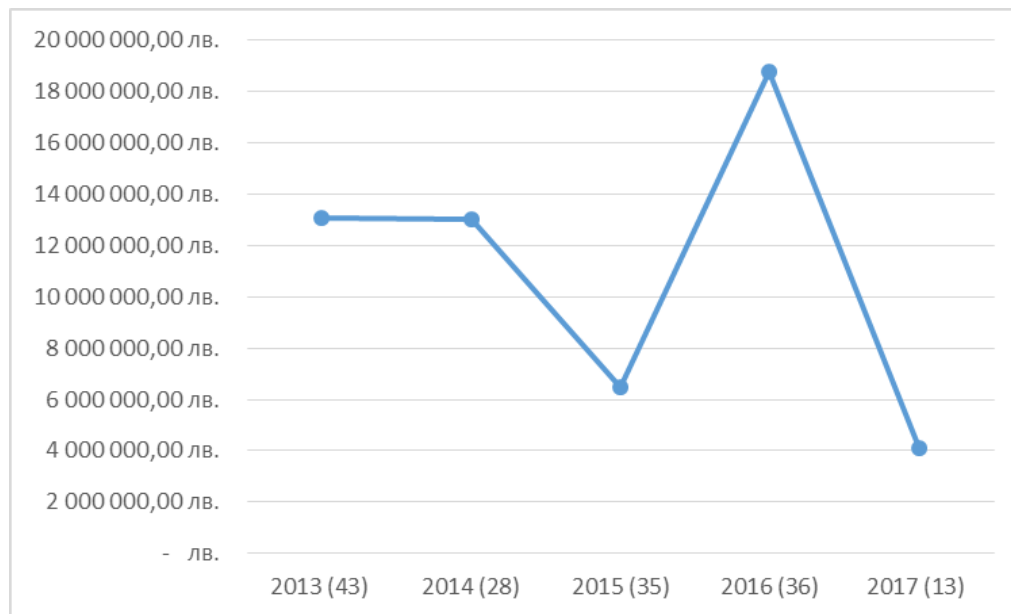
Източник: КПКОНПИ, Годишни доклади 2013 – 2017 г.

¹² За сведение, виж националните счетоводни стандарти.

Друга процедурна „сива зона“ е статутът на актив между прехвърлянето на собствеността, вследствие на съдебно решение, и решението на Министерския съвет относно неговото разпореждане. Формулировката на документацията по делото гласи, че с окончателното решение на съда за неговото отнемане имуществото е ефективно прехвърлено на грижата на НАП. Законът за Националната агенция за приходите (ЗНАП) предвижда, че НАП отговаря за опазването, управлението и продажбата на обезпечени и отнети имущества.

Това обаче създава конфликт със ЗПКОНПИ, тъй като последният не се позовава на ЗНАП, заявявайки допълнително, че Съветът е натоварен с управлението на отнетото имущество. Този парадокс създава вакуум от правна отговорност и попечителство, като по този начин застрашава адекватното управление на конфискувания актив в краткосрочен план. Същевременно, в дългосрочен план се увеличава риска от намалена възвръщаемост след окончателното разпореждане на актива, в случай, че бъде повреден или амортизиран през този период.

Фигура 3. Приблизителни стойности на отнети активи по години и брой отнети активи в ()



Източник: КПКОНПИ, Годишни доклади 2013 – 2017 г.

Съпоставката на декларираната стойност на отнетите активи със стойността на действителните приходи, натрупани чрез публичната продажба, може да се разгледа като индикация на нивото на ефективност на цялостната рамка за управление на незаконни активи, особено с оглед на потенциалните ползи за националния бюджет.

Съществува значително несъответствие между конфискуваната и отнета стойност и тази получена от държавата – през 2016 г. НАП продава активи, конфискувани от Комисията, на стойност по-малко от 2 млн. лв., докато Комисията декларира стойност на конфискуваните активи – над 18 млн. лв. за 2016 г. и малко повече от 6 млн. лв. през 2015 г.

Макар и да са дадени като справка, цифрите на Комисията може да не съответстват стриктно на данните на НАП, тъй като публичната продажба на отнет актив, от първоначалното обезпечаване до окончателното му реализиране, може да отнеме години. Ето защо такова номинално сравнение трябва да се разглежда с резерви. Проблемът със загубата на стойност в режима на управление на отнети активи, т.е. разликата между установената престъпна печалба и действително възстановената сума пари, не се ограничава до България, а се наблюдава и в други държави от ЕС. Следната комбинация от фактори може да се счита, че играе роля при обяснението на това несъответствие. Те включват:

- Обезпеченият и отнет актив претърпява естествено обезценяване, амортизация и/или изчерпване. Моторните превозни средства (МПС), например, са сред най-често отнеманите движими вещи. Амортизацията на МПС зависи най-вече от марката и местоположението. Изследванията показват, че нов автомобил в ЕС може да загуби от 34 % до 51 % от стойността си през първите три години. Това обезценяване протича независимо от и паралелно с нормалната техническа поддръжка. Това означава, че може да се очаква ускорено обезценяване на МПС, за което не се полага необходимата стандартна техническа поддръжка. Следователно, амортизационните норми на отнетите превозни средства в действителност могат да бъдат по-високи от нормалните.
- Може да се отбележи, че за разлика от движимите вещи, включително МПС, земята и недвижимите имоти, всъщност могат да увеличат пазарната си стойност с течение на времето. Разпоредбите регулиращи обществените продажби, обаче, ограничават участниците, които могат да участват в тръжния процес. Освен изискуемия депозит (20 % при търговете, организирани от НАП; 10 % при търговете на

частните съдебни изпълнители), потенциалният победител в търга има ограничен период от време, за да извърши пълното плащане. Стандартният и най-разпространен процес за покупка на недвижим имот включва предоставянето на заем от банка. В този смисъл, пазарът на търговете за публична продажба изглежда ограничен, тъй като изключва потенциални купувачи, които нямат предварително уговорено предоставяне на финансова услуга. Несигурният резултат от търга е друг фактор, който може да попречи на потенциалния участник предварително да уреди финансиране за трансакцията. Участниците на пазара, които не разполагат с достатъчно собствени средства за завършване на пълното плащане, след успешен търг, могат да се окажат в неизгодно положение. Следователно, търговете за публична продажба на недвижими имоти, могат да се разглеждат като провеждани не в най-добрите пазарни условия, като най-високата възможна цена може да не се постига винаги чрез конкуренция, каквато съществува на отворения пазар.

- Отнетите активи, предназначени за държавни институции не отчитат приходи от публична продажба. Чрез НАП например 45 отнети моторни превозни средства и един недвижим имот са били предоставени за ползване на други държавни органи.
- Съществуващи предишни вземания, в следствие на минали обезпечителни мерки (напр. банкови ипотечи) върху отнетите и конфискувани активи при тяхното прехвърляне за публична продажба в НАП. Тези обстоятелства намалят стойността на приходите, тъй като те се поделят между предишните кредитори и държавата.
- Разлики в методите и подходите за оценка на активите между Комисията и НАП

също могат да допринесат за разминавания в устойчивостяването.

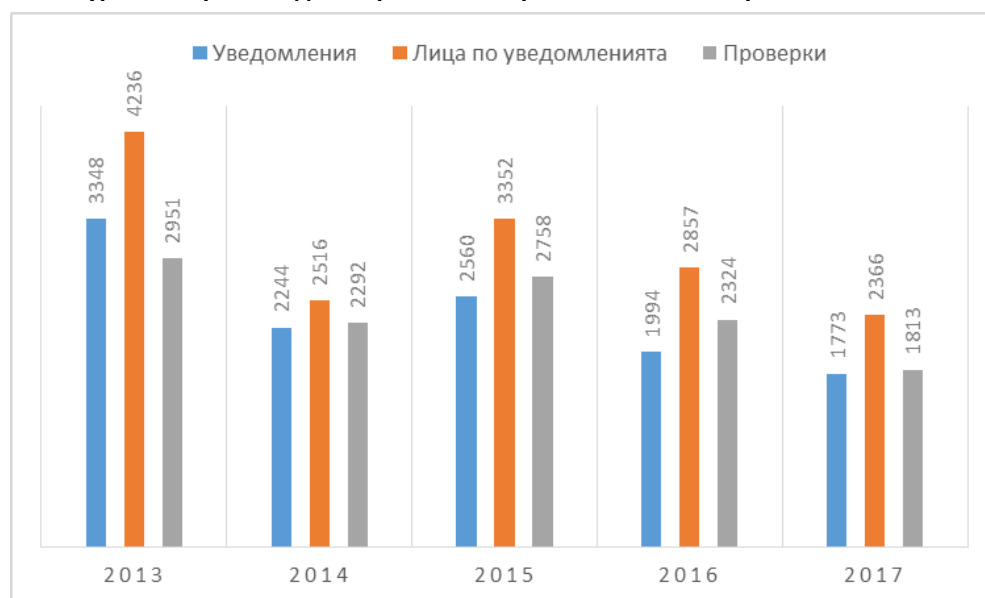
Подобряване на управлението на отнетите активи – технологични решения

Разследванията свързани с установяване и устойчивостяване на активи често включват проследяване на сложни транзакции, както и комплексни финансови оценки в период до десет години преди началото на разследването. Това предполага мултидисциплинарен подход, подпомаган от адекватен достъп до цялата релевантна информация в границите на закона, с цел ефективно анализиране на разузнавателна информация и предоставяне на необходимите доказателства за осъдително решение на съда. По отношение на обмена на информация между органите, в момента разследващите служители в Комисията не разполагат с адекватен достъп до всички необходими бази данни, като по този начин се възпрепятства процесът на събиране на информация и се удължава цялостния процес.

Освен това, макар Комисията да има достъп до Търговския регистър, липсата на пряк достъп до Имотния регистър и до Регистъра на банковите сметки и сейфове възпрепятства Комисията да изпълнява ефективно своите задължения.

Новосъздаденият електронен регистър, воден от Комисията предоставя справка за обезпечените активи, в съответствие с изискването на закона. Регистърът обаче предоставя недостатъчно аналитични функции, разчита на ръчно въвеждане и оторизиране на данните, и не е взаимосвързан с други бази данни, които могат да бъдат източник на ценна информация или от своя страна да използват данни от Регистъра. Предоставянето на възможност за геолокация на активи, например, както и създаването на галерии с картини, показващи тяхното точно състояние, би улеснило адекватната оценка на тяхната икономическа стойност. Същевременно интеграцията между регистрите на Комисията, НАП и Агенцията по вписванията, в рамките на Министерството на правосъдието, би била изключително полезна, тъй като би позволила триангулацията на информацията относно разследванията от страна на Комисията, без да се превишават ограниченията на закона.

Фигура 4. Избрани индикатори за натовареност на инспекторите в КПКОНПИ



Източник: КПКОНПИ, Годишни доклади 2013 – 2017 г.

Такава триангулация допълнително ще повиши способността на различните заинтересовани страни да идентифицират всички критични фактори, които могат да възникнат по време на процеса, като паралелни наказателни или административни процедури, съвместна собственост, ипотеките и др.

Инспекторите на Комисията обработват значителен брой уведомления, свързани с множество лица, което означава работа свързана със събирането и обработването на големи количества данни. Подобни данни улесняват процеса на работа на инспекторите, докато резултатите от анализа им са важен източник на информация за други заинтересовани страни в правоприлагането. Между 2013 г. и 2017 г. Комисията е обработила 11 919 получени уведомления, във връзка с 15 327 лица и е извършила 12 138 проверки.

Възможностите за събиране и анализ на голямо количество данни могат да бъдат реализирани чрез технологични решения, които са достъпни за бюджетните организации и отговарят на изискванията на Общия регламент за защита на данните (ОРЗД). Те могат да се разработват самостоятелно или да се прилагат като инструменти и допълнения към съществуващата ИКТ инфраструктура в рамките на Комисията. Допълнителните възможности включват предоставяне на сложни автоматизирани услуги, като например картографиране и визуализации на данни, които могат да осигурят допълнителен анализ и да улеснят работата на инспекторите. Внедряването на такива инструменти е добра практика в редица отговорни институции в други държави – членки на ЕС, докато добре функционираща база данни за обезпечените и отнетите активи съществува на национално ниво в НАП.

Международното сътрудничество в областта на проследяването и идентифицирането на приходи от престъпления или други активи, свързани с престъпни дейности, е от решаващо значение в борбата с трансграничните организирани престъпни групи. Бързият обмен на информация между компетентните национални органи е един от най-важните инструменти на такова сътрудничество¹³. Размяната на чувствителна информация между Комисията и службите за възстановяване на активи в други държави членки обаче обикновено се извършва по електронна поща или по факс, и не се ползва от услугите на напълно сигурна система за обмен на информация. През последните години ЕВРОПОЛ предостави на служителите за възстановяване на активи достъп до платформата на мрежата за защитен обмен на информация (SIENA), която осигурява сигурен обмен на чувствителна и поверителна информация. Съществуват обаче много малко данни относно използването на платформата по отношение на обезпечените и отнетите активи в целия Европейски Съюз.

Препоръки

Адекватното управление на обезпечените и отнетите активи е от решаващо значение за цялостната ефективност на политиките за гражданска конфискация. Лошото управление може да осуети усилията, полагани от правоприлагащите органи и други ангажирани страни, за обезпечаване на стойността на активите преди отнемането им. Възникват редица проблеми при управлението на тези активи, като преди всичко не е добре установена концепцията за активното управление. В резултат

¹³ Доклад от Комисията до Европейския Парламент и до Съвета на основание член 8 от Решение 2007/845/ПВР на Съвета от 6 декември 2007 година относно сътрудничеството между Службите за възстановяване на активи на държавите-членки при проследяване и установяване на облаги или друго имущество, свързани с престъпления.

голям брой обезпечени активи се съхраняват в лоши условия и губят стойност преди окончателното отнемане.

Определени недостатъци, свързани с осигуряването на адекватно управление на обезпечените и отнетите активи, остават недоразвити в новия закон, което може да се счита за пропусната възможност. Практическите ефекти от новата институционална структура върху режима на управление на обезпечени и отнети активи ще се проявяват тепърва.

- Необходимо е да се повиши **ефективността** и **прозрачността** на процедурите за публична продажба с цел да се гарантира, че отнетите активи няма да бъдат придобити от физически или юридически лица, които имат връзка с първоначалния собственик чрез организирани публични търгове. Според данни от НАП, 345 от 999 отнети недвижими имота са били продадени чрез процедури за публичен търг със затворено наддаване¹⁴ в периода до 7 март 2018 г.¹⁵ Успешна практика, използвана в италианския режим за управление на отнети активи, включва разпоредби, които позволяват на органите да **анулират сделка**, ако има достатъчно доказателства, че процедурата за публично предлагане е довела до възстановяването на актив от първоначалния собственик или свързани лица¹⁶.
- Част от приходите от продажбата на такива активи следва да бъдат разпределени обратно в годишните бюджети на Комисията, за да предоставят бюджетни средства за разходите за управление на обезпечените активи.
- Трябва да се вземат предвид **по-гъвкави мерки** за предотвратяване на амортизацията на активите и осигуряване на максимална

икономическа / финансова доходност от публичната продажба. Например, добра практика, използвана в други държави – членки на ЕС (Франция, Чехия), включва публична продажба на движимото отнето имущество непосредствено след заповедта за обезпечаване. Разплащането се урежда чрез вид доверителна сметка, която гарантира, че собственикът ще получи пълната стойност на актива, ако бъде върнат преди последващо съдебно решение. Споразумението гарантира, че стойността на активите не се намалява по време на процеса на отнемане.

- Внедряването на **технологични решения** и услуги има **потенциал** за значително въздействие върху управлението на обезпечени и отнети активи. Въвеждането на система, която би позволила на Комисията да събира, съхранява и анализира финансови и правни данни относно разследваните активи, и да обменя информация с всички останали заинтересовани страни, значително би подобрило качеството и ефективността на тяхната работа.
- По-нататъшното подобрене в областта на **електронното управление** може да включва разширяване на обхвата на съществуващата база данни / регистър на Комисията с оглед подобряване на нейните възможности за предоставяне на административни услуги на обществеността и обмен на информация с други ангажирани институции.
- По отношение на проблема с повторното използване, съществуващият електронен регистър се нуждае от актуализация, която дава възможност да се изброят всички обезпечени имоти, считани за подходящи от

¹⁴ Данни за периода до 07/03/2018.

¹⁵ Национална Агенция за Приходите, Годишен Доклад 2016.

¹⁶ Център за изследване на демокрацията (2014). *Разпореджане с конфискувано имущество в държавите – членки на Европейския съюз: Право и практика*. София.

общинските власти, бюджетните организации, НПО и евентуално благотворителни организации, работещи с жертви на престъпления. Предоставянето на такова имущество трябва да се извършва чрез договор за дарение, при строги и ясни правила за неговото използване. Съответната процедура трябва да бъде публична и прозрачна, като предоставя обективни критерии за подбор и възможност за обществен надзор и контрол от страна на изпълнителната власт в лицето на областните управители.

- Институциите, участващи в управлението на обезпечени и отнети активи, са въвели бази данни, специално предназначени да улеснят тяхната работа (напр. НАП) и / или да отговарят на законови изисквания за предоставяне на информация (напр. Комисията). На практика обаче, въпреки все по-достъпните технологии, съответните бази данни в рамките на заинтересованите институции, напр. Комисията и НАП, остават **без функционална взаимосвързаност**, при което достъпът или липсва, или се управлява ръчно за всеки отделен случай.