



ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА

## УПРАВЛЕНИЕ И РАЗПОРЕЖДАНЕ С ОТНЕТИ ИМУЩЕСТВА, ПРИДОБИТИ ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ

Policy Brief No. 33, февруари 2012 г.

Конфискацията на активи придобити от незаконни дейности е един от широко прилаганите механизми за борба с организираната престъпност и корупцията. Въвеждането и прилагането на този механизъм е регламентирано в редица международни и европейски актове<sup>1</sup>. Прилагането на този подход се налага преди всичко от необходимостта за отнемане на икономическата база на организираната престъпност и възстановяването на справедливостта в обществото. Същевременно, само по себе си отнемането на незаконно придобитите активи няма как ефективно да допринесе за възстановяване на справедливостта в обществото.

Във връзка с това *Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност*

<sup>1</sup> Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност от 15.11.2000, Конвенцията на ООН срещу корупцията от 31 Октомври 2003, Конвенцията на Съвета на Европа относно прането на пари, издирването, изземването и конфискуването на приходите от престъпления и относно финансирането на тероризъм от 16 Май 2005, Решение 2007/845/ЈНА от 06.12.2007 на Съвета на ЕС, Рамково решение 2006/783/ЈНА от 06.10.2006 на Съвета на ЕС, и т.н.

### ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Управлението и разпореждането с конфискувани активи е важен аспект от процеса на конфискация, който до този момент остава встрани от обществения дебат в България.
- Законодателни и процедурни празноти затрудняват ефективното управление на конфискуваното имущество, което често води до разграбване и унищожаване.
- Продажбата на отнетите недвижими имоти се затруднява от проблеми, свързани със собствеността върху имота, с документите за собственост, с репутацията на предишния собственик, както и влошената пазарна конюнктура
- В българското законодателство липсва регламент как приходите от продажби на конфискувани активи да се използват за обезщетяване на жертви, както предвиждат ратифицираните конвенции на ООН.
- Предвидените възможности в българското законодателство за предоставяне на отнетите имоти за обществено-полезни цели се използват рядко, не са достатъчно познати сред потенциалните бенефициенти.
- Липсва разписана конкретна процедура за предоставянето на конфискувани имоти за социални цели - подход, който предлага решение за възможната им реализация в полза на обществото.

и Конвенцията на ООН срещу корупцията<sup>2</sup> обръщат специално внимание на употребата на конфискуваните активи, като се препоръчва държавите да ги използват с предимство при компенсация на жертвите. Редица европейски държави приемат допълнителни мерки в тази посока, като насочват средствата и имуществата, отнети в процеса на конфискация към схеми за обезщетяване на жертви на престъпления, подпомагане на жертви на трафик на хора, програми за борба със зависимости към наркотици, използване на недвижими имоти за социални цели.

## Обща ситуация с обезпечените и отнети имущества в България

По действащото законодателство в България отнемането на имущество придобито от престъпна дейност се реализира със съдебен акт на основание на НК от Прокуратурата на РБ и на основание на ЗОИППД от Комисията за установяване на имущество придобито от престъпна дейност. Влезлите в сила актове за отнемане в полза на държавата на имущество /т.нар. „конфискувано имущество“/ се изпращат за изпълнение и разпореждане на Националната агенция за приходите. Основният фокус на НАП е върху продажбата на конфискуваните имущества, но е регламентирана и възможност за предоставяне на имуществата на бюджетни организации (използвана предимно по отношение на моторни превозни средства).

Първите влезли в сила съдебни решения за отнемане на имущества, свързани с иски на КУИППД по ЗОИППД са от 2009 година - 4 решения за отнемане на имущество на обща стойност 677 198 лв. През 2010 влизат в сила 11 решения за

отнемане на обща стойност 6 798 434 лв, а през 2011 – 25. Тези решения включват отнемане на движимо и недвижимо имущество - например през 2010 са отнети 44 недвижими имота и 20 пътни превозни средства.

По данни на Дирекция „Продажби“ в НАП към 31.12.2011 са налични преписки за 175 недвижими имота, като 47 от тях са отнети по реда на НК, 122 по реда на ЗОИППД и 6 имота на друго основание. През 2011 един от тези недвижими имоти е предоставен за ползване на областния управител на град Пловдив. Наред с това дирекцията е предоставила за ползване на бюджетни организации 48 броя МПС за 2010 и 76 МПС за 2011 година.

### Проблеми при управление и опазване на възбранените недвижими имоти в следсъдебната фаза

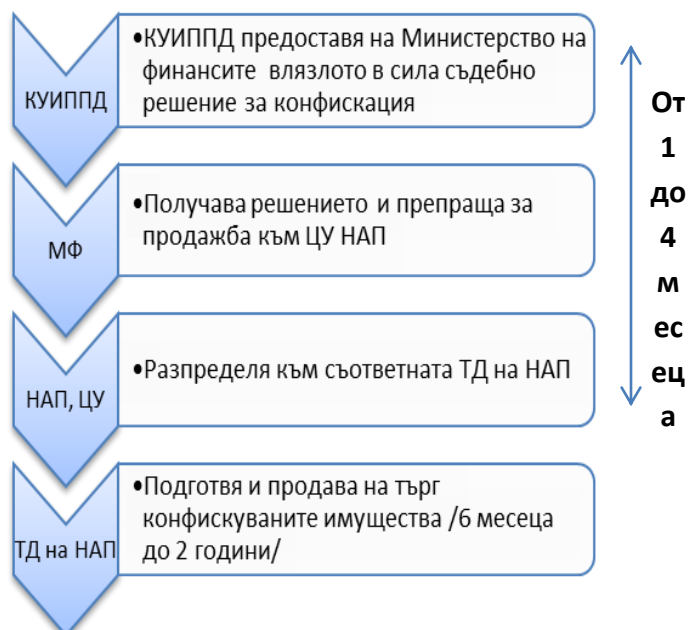
С влизане в сила на съдебно решение за отнемане в полза на държавата на придобито от престъпна дейност имущество, то се трансформира в частна държавна собственост. Изпълнението на съдебното решение се извършва съгласно подписана обща инструкция между КУИППД и НАП /вж. Фиг.1/.

В стандартния случай придвижването на изпълнението между отделните звена на всички ангажираните институции отнема между 1 и 4 месеца. Този период **веднага след съдебната фаза е един от критичните периоди при опазването на конфискуваните имущества**. В резултат на заложената процедура се получава един „сив“ период, през който нито една институция не отговаря за опазването и стопанисването на отнето имущество. Още повече, че практиката към момента е в преобладаващия брой от случаите по време на съдебната фаза, обезпечените имущества да се оставят за управление и опазване на проверяваните лица. Логиката на съда в случая е, че до приключване на делото лицето остава

<sup>2</sup> Чл.14 на Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и чл. 57 от Конвенцията на ООН срещу корупцията

добросъвестен собственик и съответно най-добре ще се грижи за собственото си имущество.

С приключване на съдебната фаза, същите тези собственици вече не са заинтересовани от



**Фиг.1** Привеждане на съдебното решение за конфискация в изпълнение

опазване на отнето им имущество и това води до разграбване и унищожаване точно в този период. Част от проблема са и съществуващи законодателни празноти – например служителите на дирекция „Продажби“ от НАП нямат изрично разписани правомощия да „запечатват“ даден имот, за да ограничат достъпа до него.

## Продажбите на конфискувани имущества

### 1. Ситуация към момента

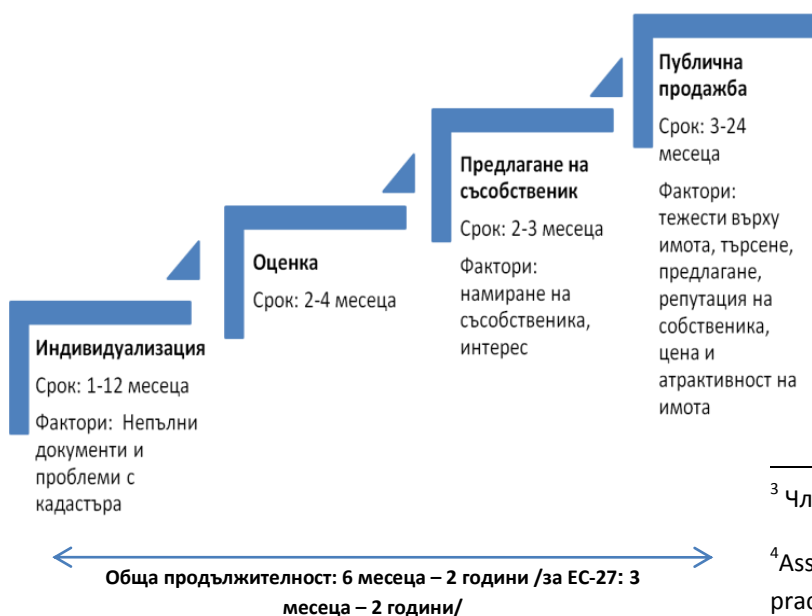
Публичната продажба на конфискувани имущества на основание на НК и ЗОИППД към момента се реализира от дирекция „Продажби“ на НАП, като е регламентирана в Закона за НАП<sup>3</sup> и се извършва по реда на ДОПК /вж Фиг.2/.

Самата процедура при различните имоти отнема между 4 месеца и 2 години. По налични данни средният срок за продажба в страните членки на ЕС е 15 месеца, но най-често

срещаната продължителност е 24 месеца<sup>4</sup>, т.е. тази продължителност не е изключение.

### 2. Ключови фактори при публична продажба на конфискувани имоти

*Проблеми свързани със собствеността върху имота (наличие на ипотеки, съсобственост)*



**Фиг.2** Провеждане на публична продажба по реда на ДОПК

<sup>3</sup> Чл. 3, ал.1, т. 13 и ал.4 от Закона за НАП

<sup>4</sup> Assessing the effectiveness of EU Member States' practices in the identification, tracing, freezing and confiscation of criminal assets, Brussels: European Commission, 2009, p.63.

Сред най-често срещаните проблеми при реализацията на конфискуваните имуществата се явяват **ипотеките върху недвижимите имоти**. С придобиването на такъв недвижим имот върху държавата се прехвърля и проблемът с тежестите върху него. Предвид по-високите оценки на пазарната стойност на ипотекираните имоти от близките години и значително по-ниските пазарни цени след 2009, кредиторите в повечето случаи претендират върху цялата сума при продажба на тези имоти. Към момента, в повечето от случаите с на обременени с ипотеки отнети имоти, НАП не стига до продажба на имота, но за държавата остават разходите по управлението и опазването на имотите. От друга страна, с превръщането на имуществото в държавна собственост по закон кредиторите нямат право да стартират изпълнително производство за събиране на техните вземания. По този начин ипотечните заеми се оказват една от успешните стратегии на лицата попадащи под ударите на ЗОИППД да перат пари от незаконна дейност, като същевременно в случай на отнемане на имуществото да се отърват от ипотеките си.

Друг често срещан проблем във връзка със собствеността върху дадено имущество възниква с т.нар „**идеални части**”, които също са сред трудно продаваемите. В тези случаи НАП е задължена първо да издири съсобственика и да му предложи да изкупи дела на държавата. Това често е свързано с трудности при издирване на съсобствениците и бавене на процедурата от тяхна страна, както и разходи свързани с управлението на съответния имот.

*Процедурни проблеми (пълнота и коректност на документите за собственост)*

Най-често процедурните трудности произтичат от **проблеми с пълнотата и коректност на документацията, свързана с идентифициране на имотите** - липса на вписване в кадастралния регистър, несъответствия или непълнота при индивидуализация на вписаните данни в

съдебните решения и документите за собственост на предишния собственик. Тези обстоятелства допълнително се утежняват в случаите, когато става въпрос за продажба на идеални части от недвижим имот. В общия случай тези проблеми водят до удължаване на сроковете за продажба и съответно по-големи разходи за опазване и управление на тези имоти.

До голяма степен за описаните по-горе процедурни проблеми допринася факта, че при продажбите на конфискувани имуществата в НАП се **работи по реда на ДОПК, но се заимства по аналогия процедура за публична продажба на имущество на длъжници**. Това от своя страна е свързано със сиви полета и законодателни празноти, които се отразяват върху практическото реализиране на процедурата.

*Репутацията на собственика*

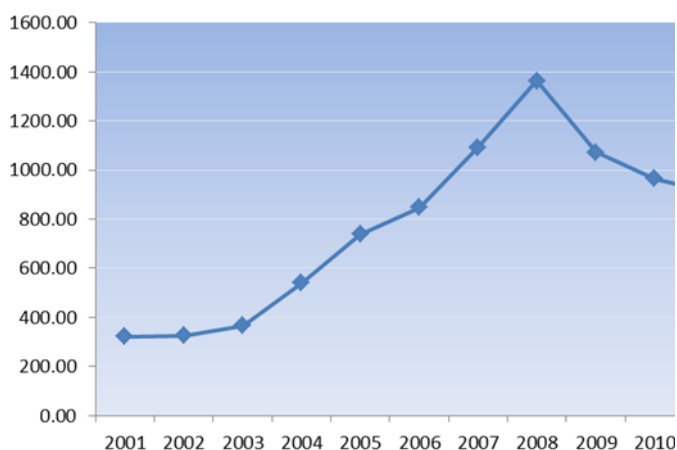
Във фазата на реализиране на продажбата голямо влияние оказва **репутацията на собственика**. В случаите, когато става въпрос за имущество на лица от организираната престъпност е малко вероятно да се появят желаещи да закупят такива имоти.

*Пазарни (предлагането в момента, покупателните възможности, стойността на имота)*

Сред ключовите фактори, които в най-голяма степен повлияват продажбата на конфискуваните недвижими имоти по-места са **чисто пазарните – търсене, предлагане, стойност на конфискувания имот**. Пазарната конюнктура за недвижимите през последните години е сред основните спирачки пред успешните продажби. Бумът в строителството в периода до 2008 обуславя наличието на голямо предлагане на пазара и това сваля цените на недвижимите имоти (вж. Фиг.3). При наличието на голямо предлагане потенциалните купувачи имат голям избор и при всички случаи

предпочитат да закупят имущества, които не са свързани с престъпна репутация на предишния собственик. Наред с това, икономическата криза от последните години обуславя слабото търсене, тъй като не са много физическите и юридически лица, които разполагат със свободни пари за инвестиране. Още повече, че публичната продажна **предполага купувача да разполага с цялата сума в кеш към момента на закупуването.**

**Вида и стойността на самия недвижим имот** също повлияват доколко и бързо продаваем ли е самия имот крайния резултат от публичната продажна. По-скъпите и луксозни имоти е по-малко вероятно да бъдат продадени, особено в по-слабо развитите икономически райони.



**Фиг. 3 Средни пазарни цени на жилищата в лв/м<sup>2</sup> по години в България (НСИ)**

### **3. Използване на приходите от продажби на конфискувани имущества**

Съгласно разписаното в конвенциите на ООН за транснационалната организирана престъпност и корупцията, в страните от Европейския съюз има наложена практика приходите от продажби на конфискувани имущества да се използват за финансиране на различни програми – например за борба с употребата на наркотици (Испания, Франция), превенция на престъпността<sup>5</sup>. Подобни схеми имат за цел да подпомогнат пострадалите

<sup>5</sup> Виж бел. 4

от престъпления и като цяло да обезщетят обществото (преди всичко местните общности). Към момента българското законодателство не предвижда такава възможност, което е сериозен пропуск в съществуващите процедури, тъй като не се изпълнява докрай заложения смисъл на конфискацията за възстановяване на справедливостта.

## **Възможности за използване на конфискувани имущества за социални цели**

### **1. Съществуваща процедура**

Предоставянето на конфискувани имоти за социални цели (или т.нар. „повторно използване“) е широко застъпено преди всичко в Италия. Процедурата включва целево предоставяне на имоти на местните власти, които съвместно с неправителствени организации ги използват за развиване и предоставяне на социални услуги. Причините италианската държава да заложи на този подход са няколко. На първо място, трудното реализиране на имотите, конфискувани от мафията и опасността срещу минимални суми, същите тези имоти да попаднат обратно в същите ръце. На второ място е идеята да се противодейства на културата на престъпността, която превръща престъпниците в модели на подражание. На трето място е идеята да се върне обратно на местната общност това, което е натрупано за сметка на нея чрез незаконно облагодетелстване<sup>6</sup>. Възможността да се предоставят недвижимите имоти за обществено-полезни цели е заложена и в българското законодателство - в Закона за НАП<sup>7</sup> /вж Фиг.4/.

<sup>6</sup> Антимafia: Опитът на Италия в противодействието на организираната престъпност. София: Център за изследване на демокрацията, 2011.

<sup>7</sup> Закон за НАП, чл. 3, ал.5.

Към момента тази процедура се прилага най-вече за движимо имущество (МПС) и сравнително малко относно недвижими имоти.



**Фиг.4 Предоставяне на конфискувани недвижими имоти за ползване на бюджетна организация**

Сред по-важните причини към момента да се използва по-рядко тази процедура са акцентът върху продажбите, сравнително малкия брой конфискувани имоти и липсата на информираност сред потенциалните бенефициенти.

## **2. Интересът на общините и неправителствените организации /НПО/ към управление на конфискувани имущества**

Така описаната процедура по предоставянето на имоти за обществено-полезни цели е фокусирана по-скоро върху предоставяне на недвижими имоти за административни нужди на бюджетни организации и не адресира в достатъчна степен възможността за предоставяне на такива имоти на общини и НПО за социални цели. Предоставянето на такива имущества за социални цели е добър

вариант пред вид влошената пазарна конюнктура и слабия интерес към тези имоти.

Повечето общини и неправителствени организации декларират интерес към възможности да се възползват от целево предоставяне на конфискувани имоти, като водещ мотив е недостигът на недвижими имоти, подходящи за реализиране на социални дейности и програми, въпреки че посочват възможни трудности във връзка с осигуряване на ресурс за преустройство и реновиране.

Основните фактори за проявяване на интерес от страна на общините са следните:

- Имотите да се предоставят безвъзмездно на общините и да са освободени от тежести.
- Да се предоставят само имоти, към които общините проявяват интерес, т.е. когато има реална потребност в дадена общината.
- Имотите реално да могат да се оползотворят – да могат да се пригодят спрямо стандартите за предоставяне на съответните социални услуги.
- Да има ясна законова процедура за предоставяне на имуществовата.
- Предоставяне на достъп до ресурс за реконструкция и преустройство в съответствие със стандартите, както и бюджет за осигуряване на самите услуги.

Основните фактори за проявяване на интерес от НПО към ползване на такива имущества са:

- Имотът да е подходящ за реализирането на социалните дейности, които ще се развиват.
- Предоставянето на имотите да е за срок от 5 до 10 години, за да се гарантира устойчивост на услугите.
- Прозрачна и обективна процедура за кандидатстване.
- Предоставянето да става чрез конкурс, за да има възможност всяка организация да участва равнопоставено.

- Обвързване на предоставянето с друго финансиране – напр. с оперативни програми, финансиране за делегирани социални услуги.

## Нагласи в обществото по отношение разпореждането с конфискувани имоти

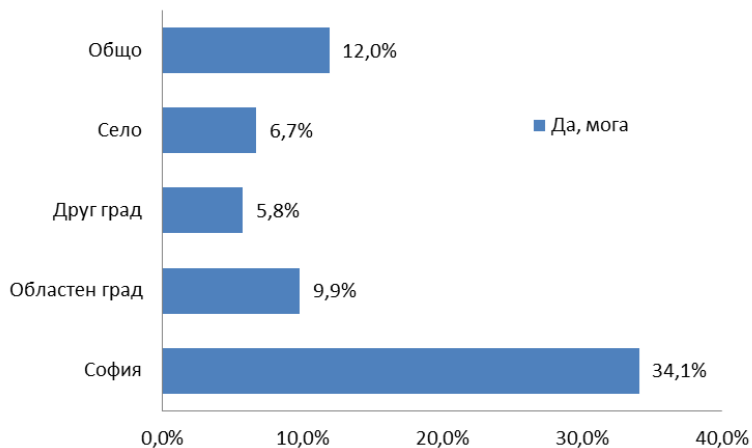
Отношението на гражданите към управлението и разпореждането с конфискувано имущество е в пряка връзка с цялостното им възприятие на организираната престъпност в страната. Малка част от населението възприема организираната престъпност като значим проблем за собственото си населено място, но в столицата хората, които посочват това като голям проблем, са двойно повече (вж Фиг.5)



**Фиг.5 До колко представлява проблем за вашия град организираната престъпност? (Проучване ЦИД, 2012)**

Страхът от организираната престъпност до голяма степен е свързан с разпознаването на конкретни фигури от този контингент в населеното място (вж Фиг.6). Това разпознаване до голяма степен е по-високо в столицата поради по-голямата видимост на тези хора в медиите, докато в областните и малките градове – познаването до голяма степен се базира на информация от лични мрежи и собствен опит. Така например по-голям брой от хората в столицата споделят, че са научили за тези

фигури от организираната престъпност на първо място чрез електронните медии (32,1%), на второ място чрез вестниците (21,5%) и на трето чрез интернет (9,2%).



**Фиг.6 Можете ли да назовете фигура от организираната престъпност във вашия град? (Проучване ЦИД, 2012)**

Докато в областните градове на първо място са неформалните мрежи – „говори се в града“ (8,2%), чак след това електронни медии (3,1%) и на последно вестници (2,8%). В по-малките градове на първо място също са неформалните мрежи (6,7%), на второ място е личния опит – т.е. хората познават съответната фигура (2,4%).

По-голямата част от гражданите са слабо информирани за конкретни случаи на възбранени и отнети имоти в техния град – едва 8,3% заявяват, че знаят за такива случаи. Въпреки тази слаба информираност, трябва да се отбележи много силната подкрепа за политики, насочени към социална употреба.

**Предоставянето на конфискувани имоти на общини за социални цели** се подкрепя от 4-5 пъти повече граждани в сравнение с продажба на търг, стопанисване от държавата, разрушаване. Този подход се подкрепя еднакво силно както в столицата, така и в областните градове и по-малките населени места – т.е. обществени нагласи поставят ясно на дневен ред необходимостта от разработване на подходящи

процедури и механизми за предоставяне на такива имоти на общините (вж Фиг 7).



**Фиг.7 Какво трябва да прави държавата с конфискуваните недвижими имоти? (Проучване ЦИД, 2012)**

## Препоръки относно управлението и реализацията на конфискувани имуществва

### Предложения за подобряване опазването на конфискуваните имуществва

- Предложеният в новият законопроект за отнемане на незаконно имущество орган за управление на конфискуваните имоти (т.нар. Междуведомствен съвет) да определя мерки за опазване на имуществото още преди влизане в сила на решението за отнемане.
- При постановено отнемане на недвижим имот задължително да се постановява и извършва запечатване на имота и осигуряване на постоянна охрана от датата на влизане в сила на решението на съда.

### Препоръки относно продажбите и приходите от продажби

- Да се запази съществуващата процедура за публична продан по ДОПК. Да не се фиксира, че конфискуваните имуществва не могат да

бъдат продавани на цена, по-ниска от началната продажна цена и на повече от една публична продан.

- Да се предвиди възможност за унищожение на имоти, които не могат да се продадат, няма интерес за използване им или не могат да бъдат използвани.
- Лицата, от които е конфискувано имуществото, както и свързани с тях лица, да нямат право да участват в производства по публична продажба по ДОПК.
- За сметка на приходите от продажби на конфискувани имуществва в годишните бюджети на НАП, Министерство на правосъдието, МВР и ВСС да се предвидят бюджетни кредити съответно за покриване на разходи по управление на отнето имущество, обезщетяване на жертви на престъпления и програми за превенция на престъпността.

### Предложения относно целевото предоставяне на недвижими имуществва

- Да се предвиди целево предоставяне чрез договор за дарение или за учредяване на ограничено вещно право върху отнето имущество при определени условия на общини, други разпоредители с бюджетни средства или юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза.
- Да се предвиди създаване на публичен онлайн регистър за имоти, подходящи за целево предоставяне за социални цели.
- Да се предвиди последващ контрол в случай на целево предоставяне на отнети имоти за социални цели от страна на областните управители.
- Процедурите по отдаване на такива имоти да се базират на конкурсно начало и прозрачни, ясни и обективни критерии за предоставяне.