

II. ИНСТРУМЕНТИ ЗА АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРИЯ (2009 – 2014)

Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност

Основен инструмент на антикорупционната политика в България е *Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност*, приета през 2009 г. Стратегията има за цел да даде препоръки за намаляване разпространението и влиянието на корупцията и организираната престъпност на различните нива на управление (централно, регионално и местно), като същевременно включва в този процес бизнес сектора и гражданското общество¹⁰. Отговорността за нейното координиране принадлежи на Главния инспекторат (ГИ) и Комисията по превенция и противодействие на корупцията (КППК) към Министерския съвет. Отговорни за прилагането на Стратегията са и инспекторатите към министерствата и правителствените агенции, както и регионалните администрации. Тяхно задължение е да предложат отделни планове за действие за определен период от време и впоследствие да изготвят доклади за изпълнението им¹¹. Плановете за действие трябва да предвидят мерки, съобразени с шест приоритетни линии:

- Прилагане на унифициран подход към планирането и отчета на дейностите в сферата на антикорупционната политика. Мерките включват преглед на съответното законодателство; засилено общо сътрудничество по дейностите за превенция и противодействие на корупцията; прилагане на антикорупционния механизъм за отчитане на резултатите в сферата на антикорупцията; прилагане и периодично обновяване на методите за оценка на корупционния риск от ГИ и министерствата; увеличаване на аналитичния капацитет на ГИ; разширяване на сътрудничеството с Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР); преглед и контрол на декларацията за конфликт на интереси и т.н.
- Специфичен за сектора подход за превенция и противодействие на корупцията. В зависимост от сектора, анализи и изменения и допълнения на закони и подзаконови актове, вътрешни правила, етични кодекси, както и процедури за подбор и насърчаване на персонала са сред мерките, често включени в този приоритет на плановете за действие.
- Мерки, целящи укрепване на антикорупционната среда.
- Мерки за увеличаване на прозрачността на публичната админи-

¹⁰ Министерски съвет. Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. 2009. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/strategy-KPPK.pdf>>

¹¹ КППК. Протокол от заседание на Комисията по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет, проведено на 11 септември 2013 г. <<http://anticorruption.government.bg/pdocument.aspx?d=k3BdzV0I3jxTQNRbOc%2FINw%3D%3D>>

страция, както и повишаване на гражданската осведоменост за антикорупционните мерки.

- Сътрудничество между правителствените институции, гражданското общество, медиите и бизнес сектора.
- Анализ и оценка за идентификация на сферите с висок корупционен риск често включват въвеждане и/или подобряване на механизмите за повишен контрол¹².
- Доклади за прилагането на Стратегията са изготвени за 2010 г., 2011 г. и 2012 г. За 2013 г. правителството е одобрило план за действие и доклад¹³ само за последното тримесечие на годината. За 2014 г. все още няма одобрен и публично достъпен план. Като цяло, докладите би трябвало да дават информация за резултатите от действията, предприети от министерствата, правителствените агенции и регионалната администрация с оглед на: (1) анализ и идентификация на сфери с висок корупционен риск; (2) регулаторни мерки; (3) проверка и прилагане на механизми за превенция и противодействие на корупцията, по-специално – регулаторни, административни, контролни и наказателни инструменти; (4) сътрудничество между правителствените институции, гражданското общество, медиите и бизнес сектора; (5) прозрачност в управлението и публичната администрация; (6) информационна политика; (7) мерки за увеличаване на административния капацитет; и (8) мерки, които да бъдат приложени в централното управление¹⁴.

Прозрачност. Поради нестабилната политическа среда, липсата на координация и забавеното прилагане, публикуването на плановете за действие до момента е спорадично – на централно ниво такива съществуват за периодите юли 2011 г. – юли 2012 г., август – декември 2012 г., както и за октомври – ноември 2013 г. След приемането на Стратегията (2009 г.), не са обявявани антикорупционни мерки за продължителен период от време, без да има конкретно обяснение за това¹⁵.

Оценка. Като цяло, няма ясно указание за това как плановете за действие, и по-конкретно техните мерки и свързаните с тях показатели, би трябвало да въздействат на общата антикорупционна среда и да допринасят за прилагането на Стратегията. Наличието на показатели за изпълнение за всяка антикорупционна мярка също варира, поради което за значителна част от мерките няма база за сравнение. Към момента, са създадени общо 119 показателя, като за 78 мерки няма показатели за оценка на напредъка и степента на прилагането им.

¹² Министерски съвет. Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. 2009. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/strategy-KPPK.pdf>>

¹³ Министерски съвет. Доклад за дейността на комисията по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет за периода 01.01.2013 – 31.12.2013 г. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/-2014-08-15-08-43-18--ДОКЛАД.pdf>>

¹⁴ Министерски съвет. Отчет за 2011 г.: Институционален подход за реализиране на антикорупционната политика на правителството. 2012 г. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/2011-Strategy-KPPK.doc>>

¹⁵ КППК. Протокол от заседание на Комисията по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет, проведено на 11 септември 2013 г. <<http://anticorruption.government.bg/pdocument.aspx?d=k3BdzV013jxTQNRbOc%2Flnw%3D%3D>>

Оценка на ефективността. Резултатите, представяни в докладите за изпълнение обикновено включват примери за дейности, предприети от административните органи без интегриран анализ на техния принос към изпълнението на плановете за действие. Резултатите не са свързани с конкретни мерки, няма анализ на ефективността и резултата от действията, нито пък на степента на прилагане на антикорупционните мерки.

Прилагане на регионално ниво. Информацията за дейностите, предприети на регионално/местно ниво е оскъдна. Въпреки че по-голямата част от местните администрации са приели отделни плановете за действие и изготвили доклади за изпълнение, предоставената информация е ограничена и на практика няма данни, които да потвърждават определени въздействия. Има само един опит да се консолидират дейностите на местно ниво, във връзка със Стратегията – одитният доклад от 2011 г.¹⁶

Корупцията на високите нива. Борбата с корупцията на високите равнища на държавната власт не е обособена конкретно в плановете за действие и докладите за изпълнение. Липсата на резултати във връзка с корупцията на високите нива остава главна пречка за българските граждани да вярват в наличието на сериозни мерки срещу корупцията.

Цялостна оценка. Въпреки че Стратегията е мащабен документ, тя не е операционализирана да съответства на плановете за действие, изпълнението на регионално ниво, прозрачността, оценките и механизмите за отчет. Затова е трудно да бъде оценено дали всички приоритети са адекватно подкрепени с подходящи мерки (и плановете за действие) и дали плановете и мерките са били изпълнени/приети. Стратегията няма вградени инструменти за оценка, които могат да оценят напредъка в постигането на главната цел – намаляване на корупцията. След като антикорупцията постепенно се превръща в главен приоритет на Европейския съюз, остава неясно по какъв начин встъпващите в длъжност български правителства ще се заемат с решаването на този проблем¹⁷. През 2014 г. Комисията за превенция и противодействие на корупцията публикува „Методология за оценка на корупционния риск“, която е съставена на базата на установени модели на корупция в публичната администрация. Не съществуват обаче доклади за приложението на методологията до момента. Въпреки че тя представлява стъпка напред, не дава отговор на главните препоръки в доклада за Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия за независима външна оценка на корупционния риск. Методологията трябва да бъде приложена в инспекторатите.

¹⁶ Министерски съвет. Отчет за 2011 г.: Институционален подход за реализиране на антикорупционната политика на местно ниво. 2012. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/File/municipalities-report.pdf>>

¹⁷ Министерски съвет. Пламен Орешарски: откритост, отчетност и диалогичност ще са основни принципи в работата на правителството. 20 септември 2013 г. <<http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0213&n=480&g=>>>

Специализирани антикорупционни органи и институции с антикорупционни функции

Няколко специализирани органи са оправомощени да ръководят антикорупционния дневен ред на страната в рамките на законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

Парламентарна комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси. Комисията се занимава с приемане и регистриране на декларации в съответствие със *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси*, и при поискване предоставя информация на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Поради политически противоречия в 42-то Народно събрание, Комисията е провела само десет заседания и е предоставила два доклада за административни наказания по *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси*, както и няколко коментара/препоръки във връзка със законопроекта¹⁸. Същевременно враждебната политическа среда пораждаше съмнения, че Комисията често се използва за обслужване на партийни програми.

Постоянна комисия „Професионална етика и превенция на корупцията в съдебната система” към Висшия съдебен съвет (ВСС). Основната ѝ отговорност е да извършва проверки по конкретни сигнали за корупция и жалби, да уведомява компетентните органи и да информира ВСС за резултатите; да анализира информацията за съществуването на корупционни практики в съдебната система; да разработва и предлага за одобрение на ВСС конкретни мерки за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система. Комисията в най-голяма степен е отговорна и за прилагането на *Кодекса за етично поведение на българските магистрати*¹⁹, както и на *Стратегията за превенция и корупция в съдебната система*. Комисията си сътрудничи с Гражданския съвет към ВСС и други антикорупционни структури в рамките на държавните органи, включително и с Омбудсмана²⁰.

¹⁸ Народно събрание на Република България. Комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси. 20 март 2014 г. <<http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2083/sittings>>

¹⁹ Кодекса за етично поведение на българските магистрати беше одобрен от Висшия съдебен съвет през 2009 г. В контраст с предходната ситуация, при която етичните принципи за съдиите, прокурорите и разследващите магистрати се намираха в три отделни кодекса – по един за всяка от професиите, приети от съответните професионални организации, този документ обхваща всички членове на съдебната система. В допълнение, той причислява към категорията на магистратите членовете на Висшия съдебен съвет, както и инспекторите в Инспектората на Съвета, като по този начин адресира както магистратите, така и немагистратите (членове на Съвета от парламентарната квота не са непременно магистрати), извършващи съдебни и несъдебни дейности, отговорни спрямо едни и същи етични критерии. Въпреки че представя видими усилия да регулира етичния аспект на съдебната дейност, включително и превенция на корупцията, кодексът не прави разлика между процедурните роли на съдиите и на прокурорите, нито на техните често различни етични отговорности и възможното им участие в различен тип ситуации с корупционни импликации. Още повече, този документ, чието нарушение може да доведе до дисциплинарни действия, съдържа значителен брой доста общи описания и недостатъчно конкретна формулировка, което може да накара последващите санкции да се превърнат в обект на сериозни съмнения за нарушение на етичните правила.

²⁰ Официален уеб сайт на Висшия съдебен съвет: <<http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>>

Информацията за регистрираните сигнали и жалби в голяма степен е достъпна и се отчита системно от Комисията. Въпреки големия брой жалби, повечето от които са с общ характер, за период от четири години (2010 – 2013 г.), няма нито една регистрирана жалба, съдържаща конкретна информация за корупция, докато сигналите по повод на противоречива практика са само 23.

Таблица 1. Брой жалби (сигнали) за периода 2010 – 2013 г.

Вид жалба (сигнал)	2010	2011	2012	2013*
Общи жалби	1 856	767	1 124	613
Жалби (сигнали), съдържащи конкретна информация за корупция	0**	0	0	0
Жалби (сигнали) за нарушения на етичните правила от магистрати	19	16	31	61
Жалби (сигнали), съдържащи информация за противоречива практика	11	5	6	1
Жалби (сигнали), съдържащи възражения по отношение образуването, хода и приключването на делата в разумен срок	43	34	51	10

* Липсва информация за август 2013.

** Приема се за 0, тъй като такива жалби не са упоменати.

Източник: Доклади за дейностите на ВСС и на Инспектората на ВСС за 2010, 2011, 2012 г.; Месечни доклади на комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ при ВСС.

Постоянна комисия по дисциплинарните производства към Висшия съдебен съвет. Нейна отговорност са дисциплинарните нарушения и налагането на дисциплинарни наказания на съдии, прокурори и следователи. Дисциплинарната дейност на Съвета все още е разделена, от една страна, между някои случаи на санкциониране при нарушения на Етичния кодекс и действия, уронващи престижа на съдебната власт, а от друга, повече случаи на системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони, както и действия неоправдано забавящи съдебното производство. Както признава Съветът в своя Преглед на дисциплинарна практика 2009 – 2013 г., поради продължаващото отсъствие на ясна визия или общоприета методология за определяне на натовареността на магистратите, дисциплинарните наказания на магистратите предимно на основание забавяне на производството представлява практика, която все още не почива на достатъчно ясни критерии и може потенциално да отклони дисциплинарните усилия от корупционните случаи. Още повече, че липсата на дисциплинарни действия при наличието на сериозни твърдения за корупция позволява на замесените в тях магистрати да се оттеглят от поста си без проверка или наказание за действията, които се твърди, че са извършили. Липсват официална информация и статистики за дисциплинарни производства срещу магистрати за корупционни практики.

Комисия по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет е създадена през 2006 г.²¹ Организацията на работата на КППК, както и на административните и технически услуги се извършва от Главния инспекторат на Министерския съвет²².

На теория, функциите и сферата за действие на КППК наподобяват такива на цялостен орган за антикорупционна политика. На практика обаче КППК не разполага с нужния капацитет да изпълнява ефективно своите функции, най-вече да прилага синергичен подход в борбата с корупцията. Липсата на координация е очевидна в създадените двадесет и осем регионални съвета за антикорупция. Докато по-голямата част от регионалните администрации са приели отделен план за действие и са изготвили доклади за изпълнение, несъгласуваността на отчетността и ограничената информация предопределят липсата на резултатност. Четири годишни доклада бяха публикувани нередовно. Последният публично достъпен доклад е за 2013 г.²³

Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР). БОРКОР е специализиран антикорупционен орган към Министерския съвет, създаден през 2010 г. да оценява, планира и разработва превантивни антикорупционни мерки. Ядрото на Центъра е софтуерът на БОРКОР, който цели да идентифицира слабите места и да разработи мрежови мерки срещу корупцията. От основаването си БОРКОР цели да придобие кибер система от тип V-Modell XT, за която се твърди, че е единствен по рода си високотехнологичен инструмент без аналог по целия свят, който ще бъде използван при разработването на антикорупционни мерки. Продължителната липса на резултати породила многобройни критики от гражданското общество и медиите. Предвид направените разходи в размер от 10,3 млн. лв. за период от три години (2011 – 2013 г.)²⁴, проектът БОРКОР бе критикуван и за неоснователно харчене на обществени средства.

Инспекторатите са отговорни за превенцията и отстраняването на отклонения при функционирането на администрацията, включително за независима и обективна оценка на публичната администрация. За 2013 г. общо 32 административни органа са докладвали за създаване на инспекторати, а със специални закони такива бяха създадени и в четири административни единици²⁵. Инспекторатите разполагат със сравнително широки правомощия в областта на противодействието

²¹ Министерски съвет. Решение N61 от 2 февруари 2006 г. за създаване на Комисия по превенция и противодействие на корупцията. 2006. <http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/rms/reshenie_61_2006.doc>

²² КППК. Функции и състав. <<http://anticorruption.government.bg/content.aspx?p=14>>

²³ КППК. Годишен доклад. 2013. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/--2014-08-15-08-43-18--ДОКЛАД.pdf>>

²⁴ БОРКОР. Отчет за извършените разходи на ЦППКОП за периода 2011 г., 2012 г. и 2013 г. 2014. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fborkor.government.bg%2Fdocument%2F138&ei=uYyNU6eDAta1sASH5YD4Ag&usq=AFQjCNFD59q2u_5tkjTTSbNet5oHbxttEQ&sig2=hcmi99Nra9dRL_wrHCUudQ>

²⁵ Министерски съвет. Доклад за състоянието на администрацията за 2013 г. 2014. <http://www.government.bg/fce/001/0211/files/DSA_2013.pdf>

на корупцията, но те са упълномощени да действат само в рамките на съответната институция. Наред с останалите си задължения, инспекторите:

- извършват проверки на структури, действия и процеси в администрацията;
- оценяват корупционния риск и предлагат мерки за ограничаването му;
- осигуряват спазване на правилници и закони, включително на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси;
- предлагат дисциплинарни мерки, когато са налице нарушения на официалните задължения²⁶.

Главният инспекторат (ГИ) на Министерския съвет е директно подчинен на министър-председателя и носи отговорност за координирането на работата на всички инспекторати. ГИ изготвя методологични ръководства за функциите и оперативните процедури на инспекторатите и техните връзки със специализираните контролни органи, както и оценка на методологиите за корупционен риск, които трябва да бъдат одобрени от министър-председателя. Надзорът върху спазването на *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси* и проверката на сигнали за корупция в изпълнителната власт също са част от отговорностите на ГИ²⁷.

Новата **Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество** (КОНПИ), която наследи предишната структура за установяване на незаконно придобито имущество, беше създадена през февруари 2013 г. Единственият осезаем ефект до момента е намаляващият брой възбрани и последващите случаи на конфискации. Този негативен резултат би могъл да се превърне в трайна отрицателна тенденция, ако не бъдат взети конкретни законови мерки. Няколко фактора допринасят за тази институционална неефективност. Първо, вълната от промени в личния състав на Комисията на всички нива повлия негативно практическите действия и подкопа крайните резултати от тях. Второ, тълкувателното дело на Върховния касационен съд, образувано по искане на Националния омбудсман, доведе до блокирането на няколко дела, които се водиха на основание на законови хипотези, съществуващи в стария закон и забавиха процедурите по новия закон.

Що се отнася до процедурите, предвидени в новия закон, те също оправдаха притесненията изразени от редица експерти през 2012 г., че вместо до увеличаване, новият закон ще доведе до намаляване на ефективността на Комисията в дългосрочен план. През 2013 г. например от всички 3348 сигнали, проверки бяха извършени по 2951 (т.е. дори по-голям брой отколкото през 2012 г.), но само в един случай бе започната процедура по отнемане. Парадоксът се обяснява с факта, че съществуващата разлика от 250 000 лв. между декларираните и реалните активи на лицето, се оказа прекалено висока,

²⁶ КППК. Инспекторати. <<http://anticorruption.government.bg/content.aspx?p=18>>

²⁷ Пак там.

за да бъде използвана като ефективен инструмент²⁸. Този негативен резултат показва вероятното развитие в работата на Комисията през 2014 г.: значително количество работа по разследване с минимален ефект, т.е. малък брой възбрани и завършени случаи на отнемане на имущество.

Национална агенция за приходите (НАП). През 2012 г. (последната, за която има публично достъпни данни) НАП публикува подробен годишен доклад, който съдържа информация за контролната дейност и изпълнението на задълженията на Агенцията. Последователно през годините НАП прави опити да опише дейността си с по-сложни показатели за ефективност и управление на риска. Според последния годишен доклад, институцията е осъществила 220 578 контролни проверки през 2012 г., в сравнение с 227 230, направени през 2011 г., което показва спад от около 3%. Висок ръст е отчетен (243,8%) в проверките по прилагането на осигурителното законодателство, като това е бил един от приоритетите на НАП през 2012 г. Увеличението на укриването на осигурителни вноски през 2013 г., разкрито от *Индекса на скритата икономика*, показва, че приложените мерки не са довели до устойчиви резултати. НАП все още не прави оценка на тежестта на извършваните проверки върху дейността на бизнеса, нито на ефективността на мерките за контрол.

Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“. Годишният доклад на Главната инспекция по труда е по-малко детайлен и информативен за потребителите отколкото този на НАП. През 2013 г. Главната инспекция по труда е направила 55 952 проверки на предприятия или с 479 повече от проверките, извършени през 2012 г. Общо са били отчетени 246 787 нарушения, от които 58,3% – на трудовото законодателство, а 41,3% касаещи здравословните и безопасни условия на труд. Сред нарушенията на трудовото законодателство 17,4% са свързани с неправомерни схеми за заплащане (25 101 спрямо 33 367 през 2012 г.). Докладът не предоставя оценка за тежестта върху бизнеса от извършените проверки, нито оценка на корупционния риск, нито обяснение за продължаващия голям брой нарушения, въпреки въведените санкции²⁹.

Агенция „Митници“. По правило митниците навсякъде по света са сред най-сериозно засегнатите от корупционни практики институции, което налага необходимостта от една по-висока степен на прозрачност. Последният доклад на Агенцията (за 2013 г.) не съдържа дори базисна информация за институцията, като общия бюджет или броя служители. Посочва само, че са били наети общо 85 нови митнически служители през годината. През същия период от време са започнали общо 5698 контролни процедури и са наложени 7351 наказания за нарушения на митническия режим. От началото на 2013 г. в Агенцията е имало няколко промени на най-високо равнище, което е довело до

²⁸ Годишен доклад за дейностите на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество за 2013 г.

²⁹ Главна инспекция по труда. Доклад за дейността на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ през 2013 г. 2014. <http://www.gli.government.bg/upload/docs/2014-05/Doklad_2013_IA_GIT.pdf>

влошаване на работата. През 2013 г. Агенцията е изпълнила 96,1% от плана на бюджета си (в сравнение с 100,2% за предходната година), въпреки отчитането на по-високи приходи в абсолютна стойност³⁰. В началото на март 2014 г., българският парламент одобри текст за изменение и допълнение на *Закона за митниците*. Законопроектът предлага точка, която задължава Агенция „Митници“ и Министерството на вътрешните работи да обменят информация чрез общи бази данни, което е отдавна очаквана и необходима стъпка.

Българска агенция по безопасност на храните. Агенцията е създадена през 2011 г. и има персонал от 2663³¹ души. Въпреки че има значителна власт да повлияе върху пазара на храни, тя все още не е представила публично достъпен доклад за дейността си и нейното въздействие върху бизнеса. Агенцията има отделен център за анализ на риска, който все още не е предоставил публична информация за работата си (последната налична информация за него е от октомври 2012 г.).

Изпълнителна агенция по горите. Агенцията стана известна с упълномощаването на стотици замени на земи под пазарните цени – практика, която беше обявена от Европейската комисия за непозволена държавна помощ. По консервативни оценки, заменките струват на държавата повече от 1 млрд. лв. пропуснати приходи в годините 2006 – 2008 г.³² Агенцията публикува първия си общодостъпен годишен доклад през 2013 г.³³, но той представлява обикновена таблица с изброени мерки и самооценка на тяхното изпълнение, което не позволява независима оценка на работата на Агенцията.

Дирекция за национален строителен контрол. Традиционно това е един от най-трудно контролираните органи в страната, който ръководи сфера за правене на бизнес, в която Световната банка подрежда България по-лошо, отколкото във всяка друга област³⁴. Броят на жалбите до Дирекцията и съответно на последвалите проверки на нарушенията се е увеличил през последните две години до близо 100 хиляди. Със своите 419³⁵ служители, изглежда, че Дирекцията има недостиг на персонал, но в същото време работата ѝ очевидно не възпира нарушенията в сектора. През 2013 г. Дирекцията започва 27 082 проверки, които довеждат до 631 съдебни производства и 279 административни санкции, които възлизат общо на 914 050 лв. в глоби³⁶.

³⁰ Агенция „Митници“. Годишен доклад на Агенция „Митници“ за 2013 г. 2014. <<http://www.customs.bg/bg/mag/90>>

³¹ <http://www.babh.government.bg/bg/Page/about_us/index/about_us/3a%20нас>

³² Център за изследване на демокрацията. Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България. София, 2009.

³³ Изпълнителна агенция по горите. Отчет на Годишна програма на ИАГ с цели и дейности за 2013 г. 2014. <http://www.iag.bg/data/docs/otchet-godishna_programa2013.pdf>

³⁴ The World Bank, 2012, Doing Business 2013 Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises, Washington D.C., 2012.

³⁵ <<http://ar2.government.bg/ras/index.html>>

³⁶ Дирекция за национален строителен контрол. Доклад за дейността на Дирекция за национален строителен контрол за 2013 г. 2014. <<http://www.dnsk.mrrb.government.bg/UI/Home.aspx?0ZKDWUgLUJoiGMALia%2bNv8hQnouB3tnen4mEaq%2fCBTRVE01UsvUJWEDeScAesAH%2b>>

Регионални здравни инспекции. В страната има 28 инспекции, по една във всеки от областните центрове на България, които контролират аптеки, медицински дейности и т.н. Няма публикуван годишен доклад за работата на инспекциите, нито независима оценка на ефективността им. Някои инспекции наскоро започнаха да публикуват седмични доклади за извършените проверки. Например, Инспекцията в София, която според Държавен вестник има персонал от 363 души, обявява, че в рамките на една седмица е провела над 1200 проверки, които са довели до 45 съдебни процедури и 29 санкции за нарушения на различни здравни разпоредби³⁷.

Изпълнителна агенция по лекарствата. Агенцията може значително да повлияе върху дейността на редица медицински предприятия, включително върху високо доходоносните клинични опити. Тя публикува подробен годишен доклад на своята интернет страница. Докладът не съдържа ясни показатели за ефективност, а предоставя статистически и описателен отчет на дейностите на Агенцията. През 2013 г. Агенцията е предприела общо 1654 проверки, включително проверки на пазара (827), складове за търговия на едро (71) и на дребно (756) на лекарствени продукти, което е довело до издаването на 359 наказателни постановления. От тях 265 са завършили с глоби или имуществени санкции в размер на общо 725 250 лв.³⁸

Регионалните инспекции по околната среда и водите. Стремещт към по-екологична икономика в Европа увеличава влиянието и значимостта на тези обществени органи, включително тяхното въздействие върху разходите за правене на бизнес. Инспекциите предоставят подробен месечен отчет на дейността си онлайн³⁹, който разкрива модел на действие, сходен с този на другите контролни агенции в страната: много активна инспекционна дейност, която води до множество, но сравнително малки наказания за компаниите, без видима промяна в тяхното поведение по отношение по-стриктно спазване на законодателството.

Прегледът на тези избрани регулаторни агенции показва, че почти никоя от тях не е изградила модерни механизми за отчетност пред обществото. Някои от тях дори не публикуват годишен доклад за дейността си. Повечето агенции не предоставят цялостен анализ на корупционните рискове, на ефективността си и на въздействието им върху бизнес средата. В тази връзка, примерът на НАП, която започна отчитането на някои по-сложни показатели за въздействие, заслужава похвала. Работата на регулаторните агенции има редица сходства, което изисква наличието на определени изисквания за отчетност за всички, за да бъдат осигурени прозрачност и качество на

³⁷ Столична регионална здравна инспекция. Седмична оперативна информация. <<http://srzi.bg/Pages/reports/49/>>

³⁸ Изпълнителна агенция по лекарствата. Годишен доклад за дейността на Изпълнителна агенция по лекарствата за 2013 г. 2014. <http://www.bda.bg/images/stories/documents/annual_reports/doclad_2013.pdf>

³⁹ Месечните отчети са достъпни на страницата на Министерството на околната среда и водите в интернет на адрес: <<http://www.moew.government.bg/?show=165>>

контролната им дейност, както и за да бъдат ограничени корупционните рискове:

- подробен отчет за персонала, бюджета и ръководството;
- подробен мониторинг на дейността, включително ясно посочване на регулиращите функции и на регулираните организации;
- доклад за услугите на информационния център, включително сигналите за измами и корупция от гражданите;
- предприети действия в резултат на сигнали и жалби на граждани, свързани с неправомерни/нелегални действия;
- доклад за одитни ревизии и резултати от специфични регулаторни действия;
- предприети действия, включително резултати от съдебни процедури относно решения, взети от агенцията;
- оценки за ефективността и влиянието върху бизнес средата, основани на специфични цели и задачи.

Оценка на риска и обработване на жалбите

Оценката на корупционния риск се осъществява в рамките на изпълнителната власт⁴⁰. По-голямата част от министерствата са изготвили вътрешни методологии за оценка на корупционния риск. Оценката би трябвало да се извършва на годишна база и да бъде придружена от доклади, съдържащи обективен анализ на постиженията за всеки един индикатор за корупционния риск, както и на оценката на цялостното ниво на корупционен риск. Въпреки това, тези изисквания са твърде общи и се прилагат спрямо всички органи на публичната администрация, независимо от техните конкретни задачи. Изследването на риска е базирано на самооценка на служителите на съответните министерства/органи. Няма достатъчно публично достъпна информация за ефективността на действителното прилагане на методологиите за оценка на риска, с изключение на Министерството на икономиката и енергетиката. Не е ясно до колко министерствата прилагат методологиите за изследване на риска, и което е по-важно с каква точност и експертност. Това бе отбелязано в първия *Доклад на ЕС за борба с корупцията*, публикуван през 2014 г.⁴¹

Въпреки това, съществува ясен ръст в прозрачността и достъпа до друга антикорупционна документация, не само на централно, но и на регионално и местно ниво. По-голямата част от централната и регионалната администрация са разработили вътрешни правила за поведение. През 2013 г., 510 администрации (87% от всички структури) въведоха употребата или продължиха да използват регистър на декла-

⁴⁰ КППК. Методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията. 2010. <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fanticorruption.government.bg%2Fdownloads%2FNormativni-aktove%2Fzapoved-p180.doc&ei=-f15UL7pFMyN4gTQ24DgDw&usg=AFQjCNEQxHeLYGRc9cfMF_prhgGW-ALWvA&sig2=ca89yTOo_IХ-рК6оуNgANA&cad=rja>

⁴¹ Европейска комисия. Приложение България към Доклада на ЕС за борбата с корупцията. 3 февруари 2014. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_bulgaria_chapter_bg.pdf>

рациите на служителите в съответствие със *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси*⁴². Корупционни сигнали биха могли да бъдат изпратени практически до всяка административна структура. Най-предпочитаните канали за комуникация са имейл, телефон, „кутия за корупция“, уеб страници и т.н. Повечето централни и регионални администрации публикуват и одитни доклади за предприетите действия във връзка с получените жалби.

Редица стандартни антикорупционни мерки бяха приложени на общинско равнище, като системата за „обслужване на едно гише“, която цели да намали броя на служителите в директен контакт с обществеността, увеличаване на прозрачността чрез общински информационни бюлетени и уеб страници, етични кодекси и установяване на системи за вътрешно финансово управление и контрол. Крайният резултат на такива мерки е трудно да бъде оценен, поради големия брой и разнообразие на местните административни единици.

Получаване на жалби/сигнали в публичната администрация.

Информацията в доклада за състоянието на публичната администрация от 2013 г. показва, че общият брой на получените сигнали достига 98 081, отбелязвайки значителен ръст в сравнение с предходната година (10 932 през 2012 г.). Това се дължи почти изцяло на общия брой сигнали, отчетени в Столична община – 84 098 сигнала. Забележима промяна, в сравнение с предходната 2012 г., е броят на сигналите във връзка с незаконосъобразни или неправомерни действия или бездействия – 3583 през 2013 г., в сравнение с 2118 през 2012 г. Интересен е фактът, че броят на сигналите за корупция бележи спад както по отношение на държавните служители (от 612 сигнала през 2012 г. на 445 през 2013 г.), така и по отношение на изпълнителните органи (от 11 на 5 съответно). По-забележителен все пак е отчетеният драстично покачващ се капацитет на публичната администрация да извършва проверки по получени сигнали. Според предишни доклади за състоянието на публичната администрация, за период само от две години, властите са успели да увеличат своята натовареност повече от три пъти, извършвайки 19 864 проверки (от общо 20 716 сигнала) през 2011 г., в сравнение с 6132 (от 9325 сигнала) през 2009 г. Данните за 2013 г. са още по-впечатляващи, администрацията отчита 96 586 извършени проверки (98,48% от получените 98 081 сигнали). Въпреки че е налице видимо покачване активността на гражданското общество през 2013 г., отчетените цифри най-вероятно изобразяват някакъв вид умело представяне на данни за извършените от публичната администрация проверки, с цел да се покажат по-високи нива на въздействие.

Прегледът на специализираните антикорупционни органи показва, че антикорупционните институции не успяват да проведат борбата с корупцията координирано и на основата на партньорство. Въпреки усилията да се увеличи координационният капацитет чрез създаването на Съвет за координация на действията в борбата с коруп-

⁴² Министерски съвет. Доклад за състоянието на администрацията за 2013 г. 2014. <http://www.government.bg/fce/001/0211/files/DSA_2013.pdf>

цията в Република България⁴³ и опитите да се установи по-широко сътрудничество с БОРКОР, няма много доказателства, които да подкрепят наличието на конкретни резултати. Европейската комисия многократно, включително в последния си доклад⁴⁴ по Механизма за сътрудничество и проверка и първото издание на *Доклад на ЕС за борба с корупцията*⁴⁵ заявява, че съществува очевидна необходимост за установяването на „независима институция, която да концентрира усилията, да прави предложения и да управлява действията срещу корупцията“.

В България все още липсва институционална независимост в сферата на антикорупцията, което ограничава проактивността на администрацията и извършването на независим мониторинг. Политическите промени в България обикновено водят до масови промени и на административно ниво, което влияе отрицателно на борбата с корупцията⁴⁶. В резултат на това, продължават да доминират последващи реакции и стремеж към предимно формално съответствие⁴⁷. Въпреки повишената прозрачност, дължаща се на множеството добри практики, въведени в общата администрация, тяхното въздействие по отношение на борбата с корупцията е ограничен.

Законодателство, целящо превенция и противодействие на корупцията

Ефективното прилагане на антикорупционните политики изисква подходящо законодателство и регулации. По-важни сфери в този смисъл са конфликтът на интереси, лобирането, защитата на лицата, подали сигнали, законодателството за регистрацията на търговски дружества и неправителствени организации (НПО), и др.

Конфликт на интереси и свързаните проблеми на лобирането и защитата на лицата, подали сигнали

След присъединяването на България към ЕС, Европейската комисия чрез Механизма за сътрудничество и проверка наблюдава и редовно докладва за предприетите действия по превенция и борба с корупцията и организираната престъпност и реформата на съдебната власт, включително конфликт на интереси и други сходни теми.

⁴³ Съветът за координация на действията в борбата с корупцията в Република България включва председателя на Комисията за Професионална етика и превенция на корупцията към ВСС, Парламентарната комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси и Комисията по превенция и противодействие на корупцията.

⁴⁴ Европейска комисия. Работен документ на службите на Комисията България: Технически доклад [Придружаващ доклад на комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка {COM(2014) 36 final}]. 22 януари 2014 г. <http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_36_bg.pdf>

⁴⁵ Европейска комисия. Приложение България към Доклада на ЕС за борбата с корупцията. 3 февруари 2014 г. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_bulgaria_chapter_bg.pdf>

⁴⁶ Европейска комисия. Работен документ на службите на Комисията България: Технически доклад [Придружаващ доклад на комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка {COM(2014) 36 final}]. 22 януари 2014 г. <http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_36_bg.pdf>

⁴⁷ Европейска комисия. Доклад на комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка {SWD(2012) 232 final}. 18 юли 2012 г. <http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_bg.pdf>

Конфликтът на интереси и разкриването на активи са във фокуса и на първия Доклад на ЕС за борба с корупцията (2014 г.). Основните правни норми в тази насока се съдържат в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ). Съществуват норми и в редица специални закони, отнасящи се до определени групи – Закона за държавния служител⁴⁸, Кодекса на труда, Закона за обществените поръчки, Закона за местното самоуправление и местната администрация, както и различни вътрешни етични правила за конфликт на интереси и разкриване на незаконно придобито имущество.

Важно е да се отбележи, че за разлика от много други професии и останалите клонове на държавната власт, **няма етични норми, обвързващи народните представители**, нито ефективни механизми за надзор на техния интегритет. Няма конкретни правила за конфликта на интереси, приложими за длъжностните лица по обществените поръчки, но от тях се изисква да разкрият потенциални конфликти на интереси при всяка отделна обществена поръчка⁴⁹. Сметната палата води публичен регистър на националните и чуждите доходи и активи. Въпреки това, декларирането на активи и системата за проверка не противодействат ефективно на незаконното обогатяване.

Повечето случаи, решени от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) със санкции, се отнасят главно до нископоставени длъжностни лица, въвлечени в конфликт на интереси на местно и регионално ниво (напр. кметове). Броят на разследванията по отношение на високопоставени политици и/или административни служители е много ограничен, подобни случаи се придвижват изключително бавно към фазата на решаване, при изключително ограничена публично достъпна информация. Срещу бившия председател на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Филип Златанов, беше повдигнато обвинение в престъпление по служба за периода декември 2012 – юли 2013 г. Той беше признат за виновен и осъден от Софийския градски съд (СГС) на първа инстанция на три и половина години затвор.

Предвид недостатъците в работата на Комисията, до края на 2013 г. в Народното събрание бяха внесени два законопроекта за изме-

⁴⁸ Според Закона за държавния служител, всички държавни служители, от момента на назначаване, са задължени да декларират своите имуществени притежания на назначаващия орган. До 30 април на всяка година, държавните служители също са задължени да декларират имуществени притежания, както и всякакви външни плащания, получени от дейности извън официалните им служебни задължения (причини за такива дейности, както и личността на работодателя/спонсора, който извършва плащанията) за предходната година. Този закон изброява несъвместимостите, но всички норми, свързани с конфликт на интереси са описани в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Статистика не е на лице.

⁴⁹ Според Закона за обществените поръчки, длъжностните лица за обществени поръчки трябва да декларират, че нямат лични интереси по значението на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси във връзка със съответната обществена поръчка, върху която говорят. Също така, длъжностните лица не трябва да са „свързани лица“ по смисъла на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, като кандидата или участника в обществената поръчка, заедно със партньорите посочени от него/нея или с членове на тяхното управление или контролни органи.

нение и допълнение на *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси*. Предложените промени, които могат да бъдат определени като положителни, предвиждат: разширяване кръга на лицата, заемащи публична длъжност, за които се прилагат нормите на Закона; процедура по отстраняване на лице, заемащо публична длъжност, при наличие на частен интерес; възможност на лицето, заемащо публична длъжност, при съмнение за конфликт на интереси да се обърне директно към КПУКИ, която е задължена да приеме становище в 14-дневен срок; увеличаване правомощията на Комисията да придобива информация от трети институции, включително и при необходимост да поиска разкриване на банкова тайна и др. Въпреки това, те не предоставят в достатъчна степен възможности за предотвратяване на бъдещи нарушения в работата на Комисията, например като тези, установени по делото срещу бившия ѝ председател. Немотивирано в най-голяма степен е предположеното рязко намаление на размерите на глобите, предвидени за нарушения на закона.

В България няма законодателство за **лобирането**, нито конкретни задължения за регистрация на лобисти. Всяко ново правителство се ангажира с предложения, но подобен закон все още не е приет. Терминът „лобиране“ вече е придобил негативна отсянка, тъй като често се свързва с корупционни дейности, зад които прозират интересите на лобистите. Липсата на законодателство за лобирането в България прави още по-трудно различаването между положително и отрицателно лобиране, което допринася за силно отрицателните обществени нагласи спрямо него.

Все още не са въведени ефективни административни мерки за **лицата, подали сигнал за корупция, злоупотреба с власт и други неправомерни действия**. *Административнопроцесуалният кодекс* и *Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси* съдържат разпоредби за запазване самоличността на лицата, подали сигнал за конфликт на интереси, Наказателно-процесуалният кодекс изисква гражданите и по-конкретно държавните служители да докладват за престъпления, въпреки че не са взети адекватни мерки за засилване на защитата на подалите сигнал лица.

Регистрация на търговците и юридическите лица с нестопанска цел

С влизането в сила на *Закона за търговския регистър* на 1 януари 2008 г. започна да функционира централен електронен Търговски регистър, в който се регистрират всички търговци, включително кооперациите и клоновете на чуждестранни търговци. Функционирането на Търговския регистър, въпреки периодичните опити на различни лобита да ограничат публичността му, показва предимствата на тази система за търговска регистрация – по-бързи процедури по регистрация и други вписвания на различни обстоятелства; достъп до информация и достоверност на получената информация; намаляване на натовареността на съдилищата; намаляване на корупцията в съдебната система.

Юридическите лица с нестопанска цел, от друга страна, продължават да бъдат регистрирани в окръжните съдилища по седалището си. Регистрите, водени на хартиен носител, както и цялата процедура остават непрозрачни, тъй като няма централизирана база данни с информация за всички подобни организации. Регистрациите и въвеждането на промени по съдебен ред прави процеса бавен, скъп и непредсказуем. Съществуват противоречия между практиките на различните окръжни съдилища. Много други юридически лица – обект на частното право, извън тези с нестопанска цел, биват регистрирани, в зависимост от характера си, в различни регистри, водени от различни институции по силата на различни нормативни актове.

Належащо е извършването на по-нататъшни реформи относно регистрацията на организациите с нестопанска цел и други нетърговски организации, които да увеличат прозрачността (включително чрез публикуването на финансови отчети) и да стеснят възможните сфери за корупция. Така биха се разрешили и много от проблемите на съществуващите децентрализирани и неелектронни регистри.

Подобряване антикорупционното законодателство

- Подобряване на правната рамка за превенция и установяване на конфликт на интереси, както и на механизма за публичност на имуществото на лицата, заемщи висши държавни и други длъжности.
- Приемане на законови разпоредби за преминаване от съдебна към административна регистрация и установяване на Централен електронен регистър на юридическите лица с нестопанска цел и останалите юридически лица на частното право, който да се води от Агенцията по вписванията към Министерството на правосъдието.
- Промени в нормативната уредба за финансиране на политическите партии.
- Законово регламентиране на лобирането.
- Правна уредба за засилване защитата на лицата, подали сигнали.