



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА
КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

КРАТЪК ДОКЛАД

***АНАЛИЗ НА ОРГАНИТЕ ПО ПРЕВЕНЦИЯ И
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ***



София, април 2017 г.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

- ЕС** – Европейски съюз
ЕО – Европейска общност
ЕП – Европейски парламент
ЕК – Европейска комисия
ОССЕ – Организация за сигурност и сътрудничество в Европа;
ОИСР- Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ООН- Организация на обединените нации
МСП- Механизъм за сътрудничество и проверка
МСО – Механизъм за сътрудничество и оценка
РБ – Република България
ПМС – Постановление на Министерски съвет
РМС – Решение на Министерски съвет
МУ – Методически указания
ПРБ – Прокуратура на Република България
ЦППКОП- Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност
КС – Консултативен съвет
НСАП – Национален съвет по антикорупционна политика
КПУКИ – Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
КОНПИ – Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество
ДАНС – Държавна агенция за национална сигурност
СмП – Сметна палата
АОП – Агенция за обществени поръчки
АДФИ- Агенция за държавна финансова инспекция
ЗПУКИ- Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
НК – Наказателен кодекс
ЗОВС- Закон за отбраната и въоръжените сили
ЗМВР – Закон за Министерство на вътрешните работи
ЗДАНС - Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“
ООСППК-Областни обществени съвети за превенция и противодействие на корупцията
ДАНС-Държавна агенция „Национална сигурност“
МВР-Министерство на вътрешните работи
КБККИПЕ-Комисия за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарната етика
ПКПУКИ към ВСС-Постоянна Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси към ВСС
ИВСС-Инспекторат към ВСС
КПЕСВ-Комисии по професионална етика в съдебната власт
СЗА-Специализирано звено „Антикорупция“



СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	стр.4
1. МОТИВИ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ТЕМАТА	стр.4
2. ЦЕЛИ	стр.7
3. ИЗПОЛЗВАНА МЕТОДОЛОГИЯ	стр.7
4. ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ/ПОЛЗИ	стр.7
II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ	стр.8
1. ЩО Е КОРУПЦИЯ? – <i>ЕВРОПЕЙСКА РАМКА, ЗАКОНОДАТЕЛНА УРЕДБА НА ПОНЯТИЕТО В ЕВРОПЕЙСКИ ДЪРЖАВИ, УРЕДБА НА ПОНЯТИЕТО В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО</i>	стр.8
2. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА УРЕДБА И ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ МОДЕЛИ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА, МЕЖДУНАРОДЕН ОПИТ	стр.22
3. НАЦИОНАЛНА РАМКА СТРАТЕГИЧЕСКА, ЗАКОНОДАТЕЛНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА, МОДЕЛИ НА РЕШЕНИЕ	стр.35
III. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И КЛЮЧОВИ ПРЕПОРЪКИ	стр.77
IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	стр.93



I. ВЪВЕДЕНИЕ

През последните години корупцията се превърна в глобална заплаха не само за икономическото развитие на отделните страни и международните им връзки, но и за световната икономика и политика като цяло. Различните форми на злоупотреба с власт за лично или групово облагодетелстване в ущърб на обществения интерес придобиват особено голяма актуалност за страните в преход, които са принудени едновременно да изграждат новите демократични институции и да създават необходимите предпоставки за развитието на пазарни стопански отношения.

Като комплексно явление, корупцията представлява отрицание на честната конкуренция в стопанската сфера, демотивира предприемачеството, стимулира сенчестата икономика и стопанската престъпност, влошава публичните услуги и утежнява социалното бреме за гражданите. По такъв начин корупцията допринася за увеличаването на пропастта между бедни и богати и се превръща в пряка заплаха за демократичните устои на обществото.¹

1. МОТИВИ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ТЕМАТА

1.1 Комплексност и стратегическо значение на корупцията

„Загрижени за сериозността на проблемите и опасностите, свързани с корупцията, за стабилността и сигурността на обществата, подкопаващи институциите и ценностите на демокрацията, етичните ценности и справедливостта и застрашаващи устойчивото развитие и правовия ред,

Загрижени също така за връзките между корупцията и другите форми на престъпността, в частност организираната престъпност и икономическите престъпления, включително прането на пари,

Загрижени по-нататък за случаите на корупция, включващи големи количества средства, които могат да представляват значителна част от ресурсите на държавите, и по такъв начин да поставят в опасност политическата стабилност и устойчивото развитие на тези държави.....”

Конвенция на ООН срещу корупцията

1.2 Рискове от корупцията

- Намаляване на икономическия растеж и инвестициите
- Елиминиране на конкуренцията и установяване на монополи
- Увеличаване на бедността
- Намаляване на европейските помощи и средства

¹ Национална Стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020г.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

- Отклоняване на средства от помощите
- Избягване на данъци и загуба на данъчни приходи
- Намаляване на вносните мита
- Подчинена инфраструктура / евтини материали

КОРУПЦИЯТА „...застрашава силно стабилността на всички демократични институции;

- подкопава устоите на правовата държава;
- нарушава основни права и свободи, гарантирани от Европейската конвенция за човешките права;
- подкопава доверието на гражданите в честността и безпристрастността на публичната администрация;
- подкопава бизнес климата;
- обезкуражава местните и чуждестранните инвестиции;
- води до загуба на икономически ресурси;
- затруднява икономическия растеж“.

Инициатива за борба с корупцията в рамките на Пакта за стабилност за Югоизточна Европа, Споразумение и План за действие, приети на 15-16 февруари 2000 г. на срещата на Работна маса III.

1.3. Последници от корупцията

- Финансово икономическа нестабилност
- Социално напрежение
- Политическа нестабилност

1.4. Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП)

Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП) е създаден при присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г. с цел преодоляване на слабостите в съдебната система и реализиране на съдебна реформа, както и борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Предвид факта, че тази година /2017г./ се навършват десет години от създаването на МСП, Комисията прави равностметка и преглед на постиженията и на предизвикателствата, които все още не са преодоленни, както и на оставащите стъпки, необходими за постигането на целите на МСП.

В края на доклада докладчиците на Европейската комисия отново призовават България да предприеме бързи и адекватни мерки за ограничаване на корупционната среда. Реализирането на тези мерки е своеобразен атестат за българската страна и волята/желанието на правителството за борба с корупцията.



1.5. Индексът за възприятие на корупцията (Transparency International)

Според Индекса за възприятие на корупцията през 2016 г. на „Прозрачност без граници“, България за поредна година остава най-корумпираната страна в Европейския съюз, а в световната класация отстъпва с 6 позиции и пада до **75-то място сред общо 176 страни**.

Анализът на резултатите през последните 19-те години, в които България е част от изследването, дава основание за критична оценка и показва, че борбата с корупцията е в застой.

Сравнителните данни за индекса на България за последните пет години показват липса на какъвто и да било напредък: страната остава далеч под критичната стойност от 50 пункта, което е показател за системно несправяне с корупцията.

Сравнителните резултати от изследването за България подчертават острата необходимост от промяна в политиката за противодействие на корупцията, като в тази връзка трябва да бъде изоставен формалния подход в борбата с корупцията и да бъде проявен ясен ангажимент за дълбоки реформи в институциите, които играят основна роля в тази област.²

1.6 Защо ЦППКОП извършва анализа по темата ?

Основна функция на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност /ЦППКОП/ е извършването на обективна, превантивна и аналитична дейност в областта на антикорупционните политики.

Това сериозно ангажира Центъра като отговорна институция с аналитични функции да изготви едно задълбочено изследване в областта на националното законодателство и институциите, ангажирани да реализират антикорупционните политики на РБ.

² Виж Индекс за възприятие на корупцията за 2016г., Асоциация „Прозрачност без граници“



2. ЦЕЛИ

Настоящият доклад поставя въпроси и търси отговори на едни от най-наболелите въпроси в нашето ежедневие:

Корупция – дефиниция или цялостно явление?

Съществува ли европейска правна рамка, задаваща определени насоки, правила, стандарти за превенция и противодействие на корупцията?

Какъв е институционалният модел на органите по превенция, противодействие и борба с корупцията в другите страни?

България разполага ли с достатъчно ясна и работеща законова и институционална рамка за превенция и противодействие на корупцията?

Какви мерки трябва да се предприемат, за да се минимизира корупцията в България?

3. ИЗПОЛЗВАНА МЕТОДОЛОГИЯ

При разработването на настоящия проект, ЦППКОП използва утвърдена методология, включваща съвкупност от различни видове анализи, при спазване на стандарт за качество. Методологията има за цел да гарантира пълнота и всеобхватност на изследването, като използваните различни видове инструменти обезпечават обективността и достоверността на установените дефицити / противоречия, неясноти и празноти, т.е. „слаби места“ / в програмните, нормативните и други документи. Всеки един от извършените анализи установява от различна гледна точка проблемни области (дефицити), като в голяма степен те се повтарят и наслагват един върху друг.

4. ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ/ПОЛЗИ

- Подобряване на качеството на нормативните актове и процедурите, регулиращи дейността на органите по превенция и противодействие на корупцията;
- Въвеждане на международни стандарти в дейността по превенция и противодействие на корупцията;
- Оптимизиране структурата на органите по превенция и противодействие на корупцията и дейността;
- Минимизиране на нивото на корупция.



II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

С цел конкретност и яснота, в настоящия доклад са представени основните констатации и ключови препоръки от проучването и анализа на ЦППКОП, подробности за които могат да бъдат намерени в пълния доклад по проекта и неговите приложения.

1.ЩО Е КОРУПЦИЯ ?

Корупцията е многопластово социално, политическо и икономическо явление, негативен социален феномен, който датира от векове и съпътства упражняването на власт на различни нива от организирания политически и обществен живот на хората. Понятието „корупция“ произлиза от латинската дума "corruptio", която означава "разваленост, изхабеност, лошо състояние, лъжливост, подкупност". През годините се разширява обхвата на понятието, неговите мащаби, сферите на разпространение и формите му, кръга корупционни престъпления и потенциалните извършители. То се употребява с различно, често пъти неясно съдържание. Няма универсална и общоприета дефиниция на това явление.

Може ли и трябва ли днес да има регламентирана легална дефиниция на понятието „корупция“?

1.1 ЕВРОПЕЙСКА РАМКА:

В Европейската правна рамка понятието „корупция“ е дефинирано по два начина - **пряко** чрез регламентация на легална дефиниция **и косвено** чрез очертаване на рамката на корупционните престъпления и възможните извършители, т.е. **чрез формулиране на определения на различни понятия, свързани с корупционни правонарушения или дефиниращи възможните субекти на такива правонарушения.**

За първи път легална дефиниция се дава в Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа, приета на 04.11.1999г. В Наказателната Конвенция относно Корупцията, приета на 27.01.1999г. понятието се дефинира по косвен път, чрез регламентация на видовете корупционни престъпления / различните форми на подкуп и търговия с влияние/ и субектите на потенциалните корупционни действия. Макар и не така подробни легални дефиниции, свързани с корупцията се предлагат и в други международноправни актове като се дефинират понятията „активна“ и „пасивна корупция“, „измама“, „длъжностно лице“, „правителствен служител“, „юридическо лице“, „организирана престъпна група“ „пасивна и активна търговия с влияние“ и други.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

В Таблица №1 са изведени основни констатации и изводи от най – значимите европейски актове по темата

ЕВРОПЕЙСКА ПРАВНА РАМКА / ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ		
Документи	Констатации	Изводи
Резолюция (97) 24 относно двадесетте ръководни принципа за борба срещу корупцията , приета от Комитета на министрите на 6 ноември 1997 г	Приема 20 ръководни принципа за борба срещу корупцията, изготвени от Мултидисциплинарната група срещу корупцията (GMC), които задължават всяка страна членка на ЕС да вземе ефикасни мерки за предотвратяване на корупцията. <i>*Приложение №1 Европейска рамка , Законодателни актове, т.3;</i>	Документът има препоръчително - рамкиращ характер по отношение необходимостта от превенция и противодействие на корупцията и от въвеждане на принципите в националните законодателства и бъдещата им правна регламентация.
НАКАЗАТЕЛНА КОНВЕНЦИЯ ОТНОСНО КОРУПЦИЯТА- 27.01.1999Г.	1. Липсва дефиниция на понятието „корупция“. Конвенцията очертава понятието по косвен път, чрез регламентация на видовете корупционни престъпления / различните форми на подкуп и търговия с влияние/ и субектите на потенциалните корупционни действия, които са: <ul style="list-style-type: none">• Национални длъжностни лица и членове на национални публични	Актът въвежда международен стандарт, чрез косвено дефиниране на кръга от престъпления и кръга на възможните субекти.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>събрания;</p> <ul style="list-style-type: none">• Чужди длъжностни лица и членове на чужди публични събрания;• Служители на национални и международни организации и членове на национални и международни парламентарни събрания;• Съдии и служители на национални и международни съдилища;• Лица, които изпълняват ръководна работа и частни юридически лица. <p>2. Конвенцията не препоръчва, нито създава задължение за държавите да конституират антикорупционни орган.</p> <p><i>*Приложение №1 Европейска рамка , Законодателни актове, т.4;</i></p>	
Гражданската конвенция относно корупцията- 04.11.1999г.	<p>1. За първи път легална дефиниция се дава в Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа - "Искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение</p>	<p>Актът въвежда международен стандарт, чрез легално дефиниране на кръга от престъпления и кръг на възможни субекти.</p>



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава".</p> <p>2. Конвенцията не препоръчва, нито създава задължение за държавите да конституират антикорупционни органи.</p> <p><i>*Приложение №1 Европейска рамка , Законодателни актове, т.5;</i></p>	
<p>Конвенция за борба с корупцията, в която са въвлечени служители на европейските общности или служители на държавите-членки на европейския съюз, изготвена на базата на чл. к.3 (2) (с) от Договора за Европейския съюз- 1997г.</p>	<p>1. Текстът съдържа дефиниции за „активна“ и „пасивна корупция“ като субекти на разпоредбите са само служители: „служител на "Общността" или "държавен" служител, включително всеки държавен служител на друга държава-членка.</p> <p>2. Конкретизирани са правила относно приравняване на нарушения, извършени от или срещу министри, изборни членове на камарите на парламентите на страните членки, членове на най - висшите съдилища или членове на Сметната палата, при изпълнение на техните функции с такива, извършени от членове на ЕО, ЕП, Европейския съд или Сметна палата, приравняване на наказания,</p>	<p>Актът предоставя легални дефиниции за корупция и свързаните с нея последици, очертава корупционни престъпления, кръга на възможните субекти чрез въвеждане на основни понятия.</p>



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>наказателна отговорност, в т.ч. и наказателна отговорност на ръководителите на предприятия или други лица, които имат право да вземат решения или да упражняват контрол върху дадено предприятие.</p> <p><i>*Приложение №1 Европейска рамка, Законодателни актове, т.6;</i></p>	
<p>Конвенция на ООН срещу корупцията, ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 3.08.2006 г. - ДВ, бр. 66 от 15.11.2006 г. Издадена от Министерството на правосъдието, обн., ДВ, бр. 89 от 3.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г.</p>	<p>1. С нея се задължава държавата членка да инкриминира :</p> <p>а) безусловно – престъпления на дл. лица (напр. подкуп, присвояване)</p> <p>б) „разглежда възможността“ да предприемат законодателни мерки (напр. търговия с влияние, подкуп в частния сектор)</p> <p>2. Задават се международни стандарти за видовете органи, които могат да бъдат :</p> <p>2.1. Видове органи</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Орган /и/ по превенция и противодействие на корупцията /чл.5 и чл.6/;➤ Орган /и/, специализирани в борбата с корупцията чрез правоприлагане/чл.36/;	<p>Актът регламентира международни стандарти за видовете органи, основните изисквания към тях, функциите им и мерките, които трябва да прилагат.</p>



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>2.2 Функциите на орган /и/ по превенция и противодействие на корупцията /чл.5 и чл.6/;</p> <p>2.3 Основни изисквания към тях;</p> <p>2.4 Видове превантивни мерки , които следват да създават и прилагат;</p> <p>2.5 Видове мерки, прилагани от органите.</p> <p><i>*Приложение №1 Европейска рамка , Законодателни актове,т.7;</i></p>	
Конвенция за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа ОССЕ и Ревизираната препоръка за борба с подкупването в международните търговски сделки, приета от Съвета на Организацията за икономическо	<p>1.Конвенцията изисква от държавите членки да инкриминират подкуп, пране на пари и престъпления, свързани с данъчни и финансово - счетоводни стандарти, извършени от или срещу "чуждо длъжностно лице".</p> <p>2.Тя задължава държавите членки да предприемат необходимите мерки съгласно техните правни принципи за установяване на отговорност на юридическите лица, в случай на подкупване на чуждо длъжностно лице.</p>	<p>1. Актът пряко регулира обществените отношения във връзка с борбата с корупцията.</p> <p>2. Документът разширява кръга на отговорните субекти като допуска в случаите на тези корупционни престъпления привличане към отговорност и на юридически лица.</p>



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

сътрудничество и развитие (ОИСП) на 23 май 1997 г., С (97) 123/FINAL.	<i>*Приложение №1 Европейска рамка , Законодателни актове,т.8;</i>	

** Виж Приложение №1 Европейска рамка , Законодателни актове...- по подробна информация , относно разглежданите актове може да намерите на посочените страници.*

ИЗВОДИ:

- Европейската правна рамка съдържа както легална дефиниция на понятието „корупция“, така и косвено описание на явлението чрез въвеждане на задължение за инкриминиране на кръг от правонарушения като корупционни престъпления и въвеждане на различни основни понятия, с които се очертават възможните субекти, извършители на тези престъпления.
- От анализа на относимите европейски източници се установява постепенно разширяване през годините на понятието за корупция, видовете корупция /активна и пасивна/, корупционните престъпления и кръга на възможните субекти, извършители на правонарушенията. В някои от случаите тези актове са отворени и към държави, които не са членове на ЕС.
- Съществуват тенденции към изграждане на единни международни стандарти в областта на превенцията, противодействието и борбата с корупцията.

Таблица № 2 съдържа детайлизирана информация относно международните стандарти за видовете антикорупционни органи, съгласно Конвенцията на ООН за борба с корупцията.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ ЗА ВИДОВЕТЕ АНТИКОРУПЦИОННИ ОРГАНИ СЪГЛАСНО КОНВЕНЦИЯ НА ООН ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА				
ПРИЛОЖНО ПОЛЕ: чл.3	ВИДОВЕ ОРГАНИ чл.5,чл.6 и чл.36	ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ОРГАНИТЕ чл.6, т.2	ФУНКЦИИ НА ОРГАНИТЕ	МЕРКИ чл.7-14
<p>Орган /и/ по превенция и противодействие на корупцията <i>Глава II</i> ПРЕВАНТИВНИ МЕРКИ от Конвенция на ООН за борба с корупцията</p>	<p>Орган /и/ по превенция на корупцията; <i>чл.5 от Конвенция на ООН за борба с корупцията</i></p>	<p>1.Независимост за ефективно и освободено от неправомерен натиск изпълнение на техните функции 2.Наличие на достатъчни материални ресурси и специализиран персонал, както и обучение, необходимо за изпълнение на функциите 3.Публичност, прозрачност на дейността и свободен достъп до тях, „с оглед докладване, включително и анонимно, на случаи,</p>	<p>1.Създават и насърчават ефективни практики, насочени към предотвратяване на корупцията, да прилагат превантивни политики и практики като „насърчават участието на обществото съобразно принципите на правовия ред и в съответствие с доброто управление на публичните дела и на публичната собственост, интегритета, прозрачността и отговорността; 2.Наблюдават и оценяват периодично съответните правни инструменти и административни мерки с</p>	<p>Видовете превантивни мерки, които следва да се създават и прилагат:</p> <ul style="list-style-type: none"> • законодателни- по отношение на публичния сектор, частния сектор и общи относно публичност и прозрачност и достъп до информация; • административни, в т. ч. организационни и технически мерки; • мерки по отношение на личността.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

		<i>които може да се счете, че представяват престъпления по смисъла на тази конвенция”.</i>	оглед определяне на тяхната адекватност за предотвратяване и борба срещу корупцията; както и да координират прилагането на тези мерки; 3.Увеличават и разпространяват информация, свързана с предотвратяването на корупцията; 4.Сътрудничат помежду си и със съответните международни и регионални организации в насърчаването и развитието на превантивните политики и мерки, чрез наблюдение и координиране на прилагането им.	
	Орган /и/ по противодействие на корупцията;		1.Прилагат превантивните антикорупционни	



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<i>чл.6 от Конвенция на ООН за борба с корупцията</i>		политики и практики и когато това е подходящо, чрез наблюдение и координиране на прилагането на посочените мерки за това; 2.Увеличават разпространяване на информацията, свързана с предотвратяването на корупцията.	
Орган /и/, специализирани в борбата с корупцията чрез правоприлагане /чл.36/ <i>Глава III КРИМИНАЛИЗАЦИЯ И ПРАВОПРИЛАГАНЕ от Конвенция на ООН за борба с корупцията</i>	Орган /и/, специализирани в борбата с корупцията чрез правоприлагане чл.36 от Конвенция на ООН за борба с корупцията	1.Независимост за ефективно и освободено от неправомерен натиск изпълнение на техните функции 2.Наличие на достатъчен административен, технически и материален капацитет -достатъчни материални ресурси и специализиран	Разследване и преследване корупцията	1.Наказателно - правни репресивни мерки: -Идентифициране -Проследяване -Замразяване -Изземване -Конфискация и връщането на облагите от престъпленията с оглед последваща конфискация; 2.Мерки за увеличаване на



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

		<p>персонал, както и обучение, необходимо за изпълнение на функциите</p> <p>3.Публичност, прозрачност на дейността и свободен достъп до тях, „с оглед докладване, включително и анонимно, на случаи, които може да се счете, че представляват престъпления по смисъла на тази конвенция“.</p>		<p>честността и предотвратяване на възможностите за корупция сред магистратите- правила за поведение на членовете на съдебната власт.</p>
--	--	---	--	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

1.2. ЗАКОНОДАТЕЛНА УРЕДБА НА ПОНЯТИЕТО В ЕВРОПЕЙСКИ ДЪРЖАВИ

В законодателната рамка на европейските държави също е налице стремеж за очертаване на понятието, като различните страни имат различен подход и уреждат понятието в различни по ранг и характер нормативни актове. Обществената и юридическата дефиниция на корупцията е различна като някои от страните регламентират само понятието „корупция“ / Белгия/, други съдържат регламентация на понятията „корупционни престъпления“, „корупционно поведение“ /„корупционни действия“/Полша/. В голямата си част подходът в различните държави и в редица международно правни актове при изграждането на антикорупционно законодателство има комплексен характер. Наред с понятието „корупция“ се влага не само наказателно правно съдържание и смисъл, но и се посочват някои от характеристиките на „корупционни действия“ и „корупционно поведение“. Други очертават по косвен път понятието чрез посочване на връзката на корупционните деяния с други сфери на правно регулиране, определя се кръгът от възможни субекти на корупционно поведение; въвеждат се етични параметри (характеристики) на поведението, свързани с корупционното поведение.

1.3. ЗАКОНОДАТЕЛНА УРЕДБА НА ПОНЯТИЕТО В НАЦИОНАЛНАТА ПРАВНА РАМКА НА РБ

В българско законодателство липсва дефиниция на понятието „корупция“ или на понятията „корупционни престъпления“, „корупционно поведение“ /„корупционни действия“/.

Терминът „корупция“ се използва в наказателни, гражданско - правни и административни актове с различен обхват, субекти и съдържание.

Детайлна законова уредба се съдържа най-вече в наказателното правораздаване. Липсата на легална дефиниция води до „технизирание на понятието“ и промени в съдържанието му. Наблюдава се ориентация към определяне на понятието чрез „комбиниран прочит“ на международните актове, съдържащи дефиниции за корупция или очертаващи обхват на корупционните престъпления (КП).

През годините понятието еволюира на три етапа:

- **1 етап – до 2007г.**- широко разбиране- обхваща всички форми на злоупотреба с власт и служебно положение от длъжностни лица.
- **2 етап- от 2007г. до 2014г.** -Понятието се определя по два критерия:
- **Основен критерий**- понятието се определя от обхвата на статистическите таблици по Указанието за информационна дейност в ПРБ.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

- **Спомагателен критерий**- изброяване на съставите на корупционните престъпления в други актове на методическо ръководство - МУ за всеобхватна финансова проверка № 2218 / 2012г. на главния прокурор.
- **3 етап - от 2014г.**- Въвеждане на единен каталог за корупционни престъпления- Заповед ЛС № 726 / 2014г. на главния прокурор.

Останалите организационни и вътрешно методически актове препащат към каталога.

Към настоящия момент наказателно-правната уредба в РБ урежда без претенции за изчерпателност разгърнатата номенклатура на корупционни престъпления, които са разпръснати като състави в особената част на НК в различни глави: престъпления против стопанството, престъпления по служба, престъпления против правосъдието, осуетяване на наказателното преследване, подкуп.

Гражданско - правни и административни актове също използват термина „корупция“ като с това се обозначават различни по обхват, субекти и съдържание обществени явления /ЗОВС, ЗМВР, ЗДАНС, решения на Конституционния съд (напр. р. № 5 от 1993 (ДВ, бр. 30/1993 г.) и р. № 5 от 1995 г.(ДВ, бр. 62/1995 г.).

Научната доктрина твърди, че „всъщност точно тук се корени и основната трудност при дефинирането на корупцията.“ Сочи се, че НК и др. закони не могат да дефинират понятието, тъй като корупцията не е деяние, а сложно и комплексно многопластово явление, т.е. „ това е невъзможно да бъде сторено чрез една норма в един закон, която да съдържа изчерпателна (крайна) дефиниция“.³

Различни автори са единодушни, че НК не обхваща пълно всички форми на корупционно поведение, т.е. налице е празнота относно регламентацията на „ по - незначителни деяния с оглед на тяхната обществена опасност, прояви, които остават задача на останалото законодателство.“⁴

Изразяват се становища, че „Явлението корупция е по-широко по обхвата си в сравнение със сега регламентираните в наказателния закон случаи. Като явление то обхваща и случаи, в които облагата, която се получава, няма материален характер, не е „имотна облага“ по смисъла на НК. В контекста се излагат елементарни примери: „Могат да се определят като корумпирано поведение например случаите, в които е налице злоупотреба с власт или нарушаване на служебни задължения с цел лично облагодетелстване за сметка интересите на обществото; лицето се поставя в зависимост от получаването на определена облага при извършването на правомерно действие по служба; противозаконно се

³ Наказателно-правни аспекти в борбата срещу корупцията КОАЛИЦИЯ 2000 София, 2000, адв. колектив с ръководител Лазар Груев, Б.Велчев

⁴ Гражданскоправни аспекти на корупцията, Кристиян Таков



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

переразпределят ресурси в ущърб на обществения интерес, когато деецът цели лично (не само негово, но и на друго лице) облагодетелстване.”⁵

Това води до извода, че липсата на законова уредба относно дефиниция на понятието „корупция“ и /или „корупционно поведение“ / корупционно действие“ затруднява квалифирането на определени действия/поведения като корупционни. За да бъде наблюдавано, корупционното поведение следва да бъде конкретизирано и локализирано.

1.4. ПОНЯТИЕТО В МЕЖДУНАРОДНАТА И БЪЛГАРСКА НАУЧНА ДОКТРИНА

Съвременната правна и политическа наука не предлагат еднозначно определение за корупция. Има множество дефиниции, от които могат да се обобщят следните типични черти на корупцията:

- ❖ Служител или група служители в обществения сектор или лица, които изпълняват ръководна работа в частни юридически лица или дейност, свързана с управление на материални и/или финансови ресурси;
- ❖ Власт, позволяваща вземане на решение по усмотрение;
- ❖ Злоупотреба с власт;
- ❖ Извличане на лична или групова полза

Налице е и различна типологизация и форми на корупцията.

**ЛИПСВАТ ЕДИННИ ОБЕКТИВНИ КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКА НА НИВОТО НА
КОРУПЦИЯ, КАКТО В СВЕТОВЕН МАЩАБ, ТАКА И В БЪЛГАРИЯ**

⁵ Наказателно правни аспекти на корупцията и установени практики в България-В.Терзиев, Н.Ничев, Ст.Банков
Наказателно-правни аспекти в борбата срещу корупцията, доц Л.Груев, Б.Велчев



2. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА УРЕДБА И ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ МОДЕЛИ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА - МЕЖДУНАРОДЕН ОПИТ

2.1. Отличителни черти

- Законодателната уредба относно корупцията е различна в различните страни, урежда се в различни по ранг нормативни актове.
- Детайлната законова уредба се съдържа най-вече в наказателното правораздаване и е по-оскъдна в гражданското и административното законодателство.
- Всяка страна приема различен подход при изграждането на институционалния модел за превенция, противодействие и борба с корупцията. Повечето от органите за борба с корупцията са създадени в резултат на препоръки на международни организации или ЕС.
- Според доклад на ОИСР се идентифицират три основни институционални модели:
 1. Органи в областта на политиката, координацията и превенцията: **Франция, Словения, България, Украйна;**
 2. Правоприлагащи органи, включително специализирани прокуратури: **Румъния, Испания;**
 3. Многоцелеви органи, съчетаващи превенция, противодействие и борба с корупцията: **Латвия, Полша, Сингапур, Хонконг**

2.2. Практическо приложение на институционалните модели

По-долу са представени страни, в които съществуват трите институционални модели. По-подробна информация по темата може да се открие в пълния доклад.

2.2.1. Органи в областта на превенцията и координацията - Франция, Словения

Централна служба за превенция на корупцията (ЦСПК)- Франция

Службата е създадена с решение на френското правителство № 93/232 от 23 февруари 1993 г., издадено в изпълнение на "Закон № 93/122 от 29 януари 1993 г. относно предотвратяване на случаите на корупция и относно прозрачността в икономическите дейности и държавните процедури". Тя се намира в структурата на Министерство на правосъдието. Притежава статут, приравнен към статута на самостоятелна специализирана главна дирекция. Службата притежава собствен



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

бюджет, оформен като самостоятелно перо в бюджета на Министерство на правосъдието.

Правителството и министърът на правосъдието нямат право да дават инструкции и указания на началника на службата или на нейните служители. Съгласно приетия правилник ЦСПК отчита дейността си като представя ежегоден доклад на министъра на правосъдието и на премиера.

Ръководителят на ЦСПК, както и главният секретар на службата, имат мандат от 4 години за заемане на поста. Те се назначават с указ на Президента на френската република, по предложение на министъра на правосъдието. Кандидатурите се подбират измежду висшите магистрати.

ЦСПК разполага с щатен и командирован състав /броят на командированите служители зависи от задачите, които в даден момент решава ЦСПК/. Организацията, съставът, бюджетът на структурата, както и органите, с които си взаимодейства са показани по-долу.

Организация на Националната служба за превенция на корупцията



Функции:

ЦСПК работи по различни заявки на съдебните органи, осъществявани на етап следствие, повдигане на обвинение, разглеждане на дела и произнасяне на присъди по дела, свързани с корупция.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

ЦСПК предоставя експертни заключения и по заявки на органите на изпълнителната власт, свързани с превенция на корупцията (напр. предоставя становища по подготвяни от правителството проектозаконали).

В ЦСПК се събира информация, необходима за разкриване и предотвратяване на нарушения на закона, свързани с корупция, трафик на влияние, злоупотреба със служебно положение и отказ от предоставяне на еднакъв достъп до обществени поръчки.

ЦСПК не притежава пълномощия да разглежда административни или наказателни дела. Ако обаче в хода на събирането и обработването на информацията бъдат разкрити факти, които свидетелстват за наличие на вероятно престъпление, службата е задължена да ги предаде на главния прокурор.

В международен план ЦСПК развива активно сътрудничество по линия на ЕС, ООН, ОССЕ и G20, групата държави срещу корупцията ГРЕКО, като участва със свои представители в специализираните работни групи по противодействие на корупцията. Активна дейност се развива и по линия на контактните точки на международните антикорупционни мрежи.

Комисия за превенция на корупцията /КПК/- Словения

Комисията за превенция на корупцията на Република Словения (СРС) е независим държавен орган, който се занимава с превенция и предотвратяване на нарушения на етиката и почтеността на публичната длъжност, в т.ч. и административни разследвания на корупция. Правомощията за извършване на наказателно разследване са предоставени на криминалната полиция, Националното бюро за разследвания и прокуратурата.

КПК не е подчинена на министерство или друг държавен орган и не получава инструкции от изпълнителната или законодателна власт. Структурата започва да действа с приемането на „Закона за почтеност и превенция на корупцията“ на 5 юни 2010 г. Тя е създадена в резултат на пряко изпълнение на изискванията на Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC), които Република Словения ратифицира. КПК не е част от правоприлагащите органи на Словения, но нейните служители имат широки правомощия за достъп до различен тип информация, имат право да изискват финансови и други документи (независимо от нивото на конфиденциалност), да провеждат разпити на държавни служители и длъжностни лица в процеса на провеждане на административни разследвания и производства. КПК е оправомощена да издава и глоби за различни нарушения като санкциите могат да бъдат обжалвани пред Съда, в определените по закон срокове.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ



Функции на Комисия за превенция на корупцията:

- Приемане и координиране на изпълнението на Националния антикорупционен план за действие;
- Подпомагане на публичните институции да разработят планове за интегритет (методология за идентифициране и ограничаване на корупционните рискове) и наблюдение на тяхното изпълнение;
- Проектиране и изпълнение на различни антикорупционни превантивни мерки;
(обучения, публични презентации и др.);
- КПК изпълнява ролята на служба за международно сътрудничество, по въпросите свързани с антикорупция (GRECO, ОИСР, ООН, ЕС);
- Поддържане на централния регистър на лобистите;
- Провеждане на административни разследвания на твърдения за корупция, конфликт на интереси и незаконно лобиране;
- Защита на лица, подаващи сигнали;
- Мониторинг на финансовото състояние на висши държавни служители в изпълнителната, законодателната и съдебната власт чрез проверка на имуществени декларации.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

В процеса на международно сътрудничество КБК пълноценно взаимодейства с други международни и национални структури. Инвестира много усилия и ресурси като непрекъснато се стреми да следва най-актуалните тенденции в противодействието на корупцията. Служителите са в постоянен процес на обучение както по вътрешноеведомствени механизми така и чрез програми за обмен на опит. Като неформален девиз е прието правилото „Направи ли крачка корупцията, трябва да направи скок Комисията“.

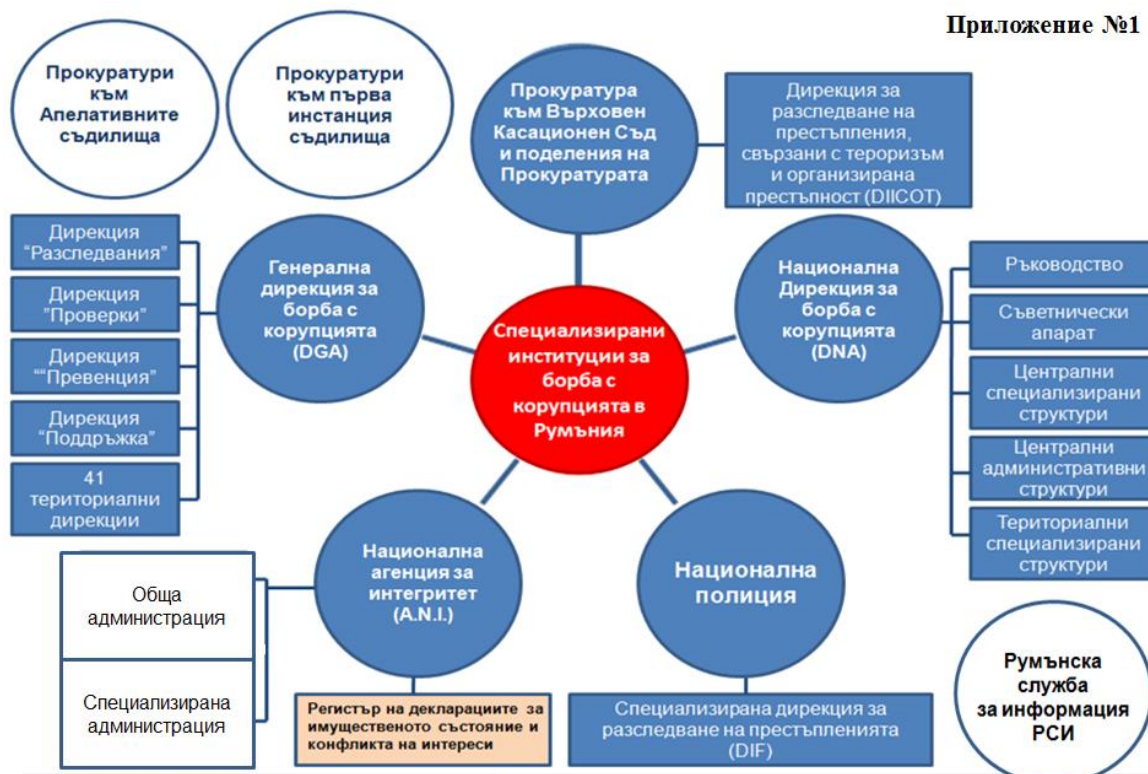
Международната оценка от Доклада на ЕС за борба с корупцията 2014г. за КПК е изключително висока. „.....Въпреки ограничените си ресурси КПК е постигнала солидни резултати при осъществяване на функциите си, извършвайки над 1 000 проверки и разследвания на година. Тя е проверила имуществото и интересите на лидери от всички основни политически партии.....“

2.2.2. Правоприлагащи органи, включително специализирани прокуратури: Румъния

Антикорупционни органи в Румъния са:

- Прокуратурата към Върховния касационен съд на Румъния (ПВКС);
- Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК);
- Генерална дирекция за борба с корупцията (ГДБК);
- Националната агенция за интегритет (НАИ);
- Специализирана дирекция за разследване на престъпленията (СДРП) от състава на Румънската полиция (РП).

Приложение №1



➤ Действащата поредна национална стратегия за борба с корупцията в Румъния е за периода 2016-2020 г.
➤ Основните нормативни документи, касаещи борбата с корупцията в Румъния са НК (Глава V "Корупция и престъпления по служба") и Закон 78/2000 относно превенцията, разкриването и санкционирането на корупционните деяния (с последващи изменения и допълнения).

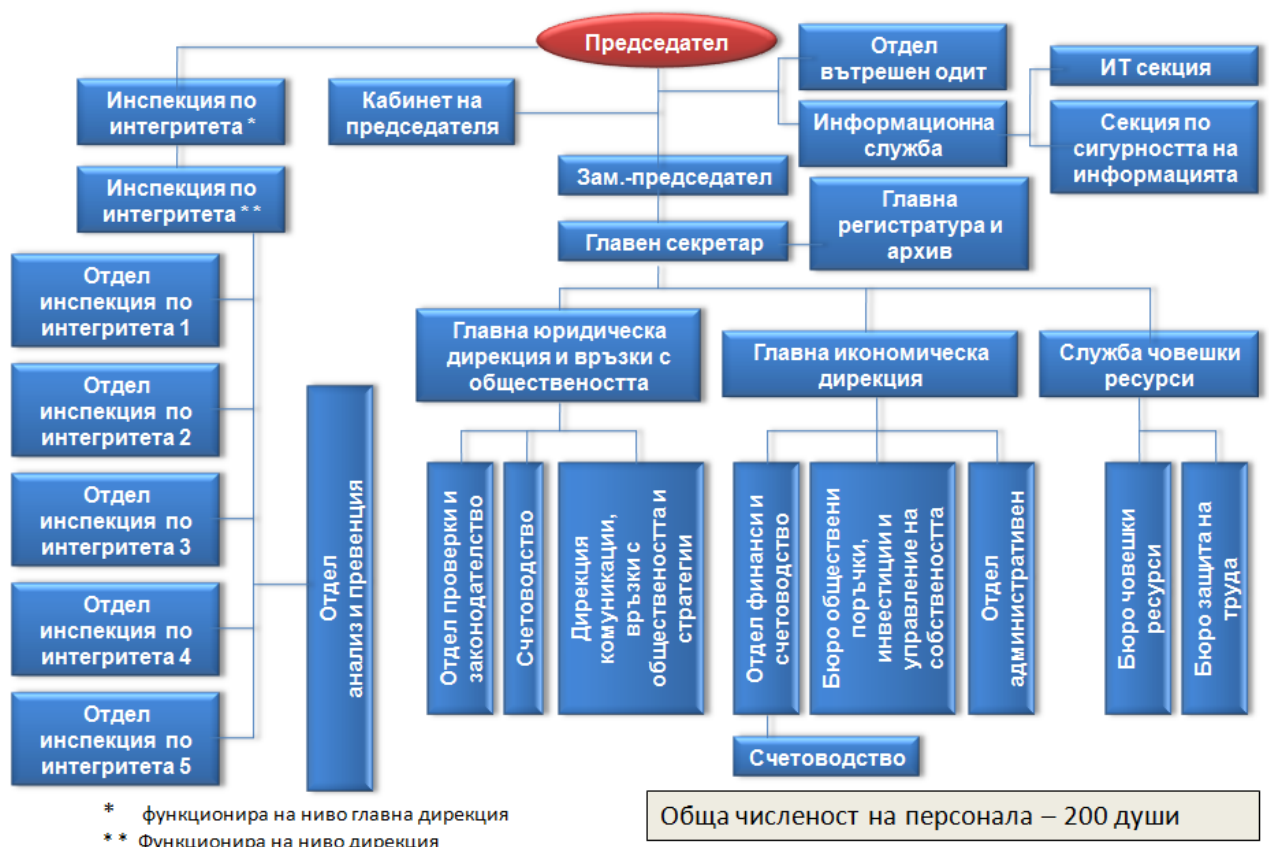


ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Националната агенция за интегритет (НАИ) в Румъния е основният специализиран орган по превенция и предотвратяване на корупцията, който прилага законодателство и изпълнява специфични функции и задачи за укрепване на интегритета на публичните фигури и служителите в държавния апарат. Агенцията се явява първостепенен разпоредител с бюджетни средства. Бюджетът на НАИ за 2015 г. е бил 32,8 млн рум. леи или около 7,2 млн. евро. Агенцията се ръководи от председател, зам.-председател и главен секретар. Структурата на агенцията се състои от обща и специализирана администрация. Специализираната администрация включва инспекциите по интегритета (5 отдела) и 1 отдел за анализ и превенция. Към края на 2016 г. на щат в НАИ работят 200 души, от които 45 са инспектори по интегритета.

Организационна структура на Националната агенция за интегритет на Румъния

Този орган е създаден по силата на Закон 144/2007 г. относно създаването, организацията и функционирането на НАИ



НАИ е единствената антикорупционна институция, която следва и прилага собствена "Стратегия за превенция и санкциониране на случаите на конфликт на интереси, на несъвместимост и неправомерно придобито имущество" за периода 2016-2020 г.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

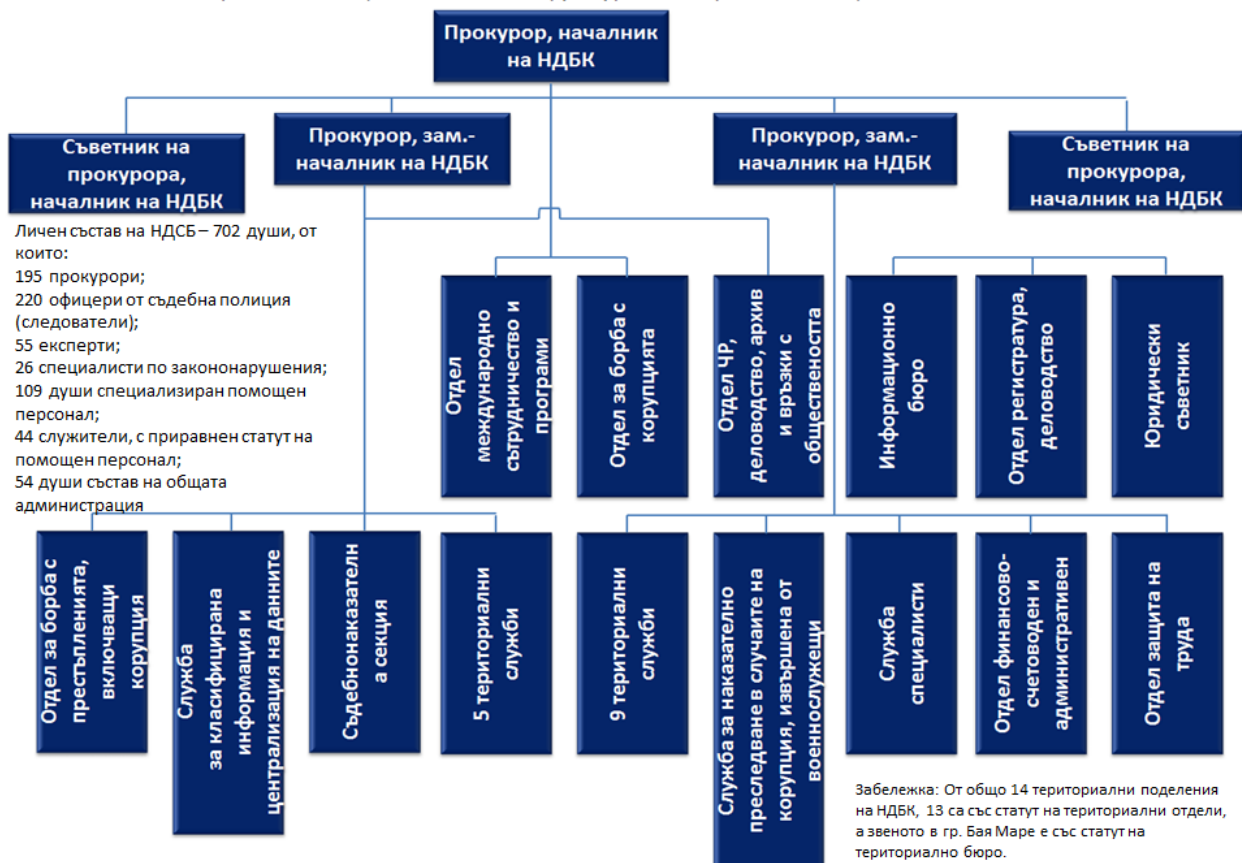
Парламентарният контрол върху дейността на НАИ се осъществява от Сената (горната камара на румънския парламент).

В периода 2008-2016 г. в НАИ са разгледани около 15 000 казуса, като голяма част от тях са приключени. Отделно няколко хиляди са случаите на несвоевременно подаване на имуществена декларация. През разглеждания период са конфискувани близо 3,5 млн. евро, които са внесени в държавния бюджет.

На по-ниските етажи на властта за интегритета отговарят съответните ръководители, дисциплинарните комисии и инспекторатите.

Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) е създадена с Извънредно постановление на правителството на Румъния №43/04.04.2002 г. като специализирана прокуратура за борба с корупцията по всички етажи на властта.

Организационна структура на Националната дирекция за борба с корупцията в Румъния
юридическо лице, автономна структура към Върховния касационен съд



НДБК е една от основните антикорупционни структури в Румъния. Тя е юридическо лице в системата на Министерство на правосъдието, явява се част от Прокуратурата и е независима по отношение на съдебните инстанции и прокуратурите към тях, както и в отношенията си с другите институции.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Във финансово отношение ръководителят на НДБК се явява едновременно първостепенен и второстепенен разпоредител с бюджетни средства, тъй като бюджетът на дирекцията се осигурява като специално обособено перо в бюджета на Прокуратурата към Върховния касационен съд.

В момента НДБК има приоритетни задачи, свързани с пресичане на корупцията в:

- системата на изпълнителната власт и държавната администрация;
- в съдебната система;
- в институциите за контрол и изпълнение на наказанията;
- в областта на обществените поръчки, с особено внимание върху сферата на здравеопазването и инфраструктурните проекти;
- в рамките на дейността по усвояване на европейските фондове.

Обект на разследване от НДБК са всички случаи на нарушения на закона, при които стойността на корупция е над 10 000 евро, или тези, при които щетите, които са причинени на държавата са над 200 000 евро, а също така и случаите на засягане на финансовите интереси на ЕС (най-вече в процеса на усвояване на средствата от еврофондовете). От компетентността на НДБК са всички престъпления, които попадат под ударите на чл. 246 (присвояване на средства от обществени поръчки), чл. 297 (престъпления по служба) и чл. 300 (неправомерно изпълнение на определени функции) от НК, при които са причинени щети на държавата, надхвърлящи еквивалента на 1 000 000 евро.

2.2.3. Генералната дирекция за борба с корупцията е специализирана структура за борба с корупцията в МВР. Тя притежава статут на юридическо лице и е предназначена за превенция и противодействие на корупцията сред служителите на МВР.

От компетенцията на ГДБК са всички престъпления, попадащи под ударите на Глава V от НК "Корупция и престъпления по служба" (от чл. 289 до чл. 292, включително) и на разпоредбите на Закон 78/2000 относно превенцията, разкриването и санкционирането на корупционните деяния.

Дейността на дирекцията се осъществява в съответствие с изискванията на конституцията на страна, международните договори, специализираните закони, касаещи дейността на МВР, решенията на Висшия съвет за отбрана на Румъния, заповедите и указанията на министъра на вътрешните работи.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Организационна структура на Генералната дирекция за борба с корупцията в Румъния (автономна структура в MBP, със статут на юридическо лице)

Създадена въз основа на изискванията на Закон 161/2005 относно мерките за борба с корупцията в MBP



Дирекцията има централна и развита териториална структура. Централната структура на ГДБК се състои от четири дирекции - "Разследвания", "Проверки", "Логистика" и "Превенция".

Териториалната структура се състои от общо 41 окръжни дирекции за противодействие на корупцията.

2.2.3 Многоцелеви орган: Латвия, Полша;

Латвия- Бюрото за превенция и борба с корупцията (БПБК)

БПБК е институция на правителството, създадена със Закона за Бюрото за предотвратяване и борба с корупцията, която стартира дейността си след 1. февруари 2003 г.

Преди създаването на БПБК, функции за предотвратяване и борба с корупцията са изпълнявали различни държавни органи. Бюрото за превенция и борба с корупцията е създадено за цялостно решаване на проблемите на превенцията и борбата срещу корупцията, както и да следят условията за финансиране на политически организации, като по този начин се увеличава ефективността на мерките за превенция и борба с корупцията, гарантира се правилното използване на ресурсите и избягване на дублирането на функции между различните нива.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ



Функции:

1. Превенция на корупцията :

- Разработване на стратегия за борба с корупцията и национална програма за превенция и борба с корупцията, координация между отговорните звена и мониторинг за изпълнението им;

- Анализ на законодателство от гледна точка на превенцията на корупцията;

- Разработването на правни инициативи;

С цел да се намали вратички в законодателството, оставяйки възможности за корупция, БПБК е упълномощен с права за правна инициатива. В тази област БПБК извършва анализи на съществуващите закони и подготвя нови законопроекти.

- Разработване на методика за предотвратяване и борба с корупцията в държавните институции, правителствата и частния сектор;

- Обучение на обществеността в областта на правото и етиката, превенция на корупцията, както и в областта на финансирането на политическите партии.

2. Противодействие на корупцията:

Контрол върху дейността на държавните служители и спазването на ограничения и конфликт на интереси, предвидени в законодателството;



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

БПБК разглежда следните нарушения на ограниченията и конфликт на интереси:

- допълнителна заетост на държавни служители или нарушаване на процедурите за прилагане на ограниченията за допълнителна заетост, с изключение на случаите, когато допълнителната заетост е преподавателска дейност;
- получаване на доходи от капиталови дялове, акции, ценни книжа от дружества или фирми;
- търговски дейности или участие в търговско дружество към институцията, в която работи държавния служител;
- издаване на административни актове, надзор, контрол, разследване или наказателни функции и сключване на договори или оказване на влияние върху посочените по-горе действия по отношение на негови или негов роднини, контрагенти или на тези, които могат да повлияят върху лични или финансови интереси на служителя, неговия или нейните роднини или контрагенти, както и тези физически или юридически лица, от които длъжностното лице или неговите роднини могат да получат доход;
- приемане на подаръци, дарения или да получават допълнителни плащания за изпълнение на задължения като държавен служител;
- държавни служители трябва да пречат на конфликт на интереси, т.е. в ситуации, когато държавен служител при изпълнение на офис задължения, трябва да вземе решение или всяко друго действие по отношение на неговата или нейната, или негов роднина или контрагенти лични или финансови интереси.
- Определяне на отговорността на държавните служители в случаи на нарушения и налагане на санкции (глоби, ограничение за извършване на служебните задължения, конфискация).
- Мониторинг по спазването на разпоредби за финансиране на партиите.

3. Разследване на престъпления

БПБК е отговорен за разкриването на престъпления, свързани с корупция, извършени в публичната администрация и отнасящи се до финансирането на политическите партии, както са определени в Наказателния закон на Република Латвия. В тази област БПБК извършва криминално разузнаване и разследване относно:

- Превишаване правомощията на държавен служител;
- Недобросъвестно използване на официална позиция;
- Отказ длъжностно лице да действа, т.е. държавен служител не успява да изпълнява възложените му задължения, умишлено или поради небрежност и по този начин причинява вреда на държавен орган, неговите права и интереси;
- Приемане и даване на подкупи, включително присвояване на подкуп и посредничество в подкуп;
- Многократно нарушаване на ограниченията, наложени на държавен служител или причиняване на значителна вреда от увредени държавни интереси;



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

- Незаконно участие в сделки с недвижими имоти, като държавен служител;
- Търговия с влияние, т.е. даване / приемане на материална стойност, собственост или друг вид обезщетения за / от длъжностно лице с цел лично да повлияе на дейностите или решенията на държавен служител;
- Посредничество при финансиране на политическите партии.

Полша: Централно бюро за борба с корупцията

Централното бюро за борба с корупцията (Central Anti-Corruption Bureau – CBA) наричано по-долу „ЦАБ“ е основано през 2006 г. със специален „Закон за ЦАБ“. Ведомството е със статут на агенция, която носи основна отговорност за борбата с корупцията в Полша. Фокусът на дейностите ѝ е насочен в обществените и икономически сектори. ЦАБ съблюдава държавните и местни институции като се бори срещу действия, водещи до вреди за икономическия интерес на страната.

Основна задача на ЦАБ е да противодейства ефективно на корупционни практики, там където публичният сектор среща частния.

Съгласно Закона за ЦАБ, Агенцията има следния обхват на дейности:

1. Превантивни функции- аналитични, образователни;
2. Контрол и наблюдение – контролни функции;
3. Идентифициране, предотвратяване и разкриване на престъпления и нарушения – разследващи функции;
4. Съдебно преследване на извършителите;

ЦАБ съчетава разузнавателни, полицейски и аналитични функции, включително контрол върху обществените поръчки, приватизацията и всички декларации за имущество. ЦАБ може да задейства както административни, така и наказателни производства.

От 2009 г. насам набляга и върху превантивните и образователните аспекти на борбата с корупцията, чрез обществени информационни дейности. На обществено разположение е платформата за електронно обучение, (<https://szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl/>), която е насочена към широка аудитория: централна, местна власт, бизнес и гражданското общество.

С анализ в ЦАБ се занимава една дирекция и нейна основна задача е да елиминира възможностите за корупция преди тяхното проявление. Дирекцията се подпомага от оперативните структури на ЦАБ, които предоставят и част от необходимата информация. След извършване на определените анализи, на свой ред, дирекцията предоставя предложения за промени.

Ръководителят на бюрото се назначава и контролира от министър-председателя за срок от четири години. Може да бъде отстранен от министър-председателя след незадължаващи консултации с президента, комитетата по специалните служби и парламентарната комисия за специалните служби. Ръководителят на ЦАБ докладва ежегодно на Парламента.

Всеобщо схващане е, че правното основание на ЦАБ не предоставя достатъчни гаранции срещу евентуална злоупотреба с Бюрото като политически инструмент. Министър-председателят може да издаде редица наредби и насоки —



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

от общи насоки до правила за набиране на персонал и образци за дисциплинарни производства. Тези правомощия в комбинация с процедура за назначаване, която не изисква специфичен професионален опит за управление на ЦАБ и стриктна йерархична структура, в която ръководителят на Бюрото има широки правомощия по отношение на персонала, могат да увеличат риска от злоупотреби.

ЦАБ си сътрудничи с 12 международни организации и правоприлагащи органи в 50 страни. Сътрудничеството има за цел междуведомствен обмен на добри практики, разширяване на познанията в областта на борбата с корупцията, решения и инструменти, прилагани в чужбина, обмен на информация за текущи оперативни и разследващи дейности, извършвани от чуждите служби.

Международните оценки са : „ Счита се, че ЦАБ има потенциала да противодейства ефективно на корупцията, поради факта, че разполага с целия необходим арсенал от оперативни и административни правомощия.”⁶

2.3.ИЗВОДИ

От извършения преглед се установява, че най- често срещан институционален модел е този, при който се съчетават в една структура функции по превенция и противодействие на корупцията. Обикновено борбата с корупцията е възложена на други органи. Същевременно следва да се отбележи, че страни, в които е въведен многоцелеви институционален модел /Сингапур, Хонконг, Полша/ са с най - висок рейтинг според Световния корупционен барометър 2016г.

На въпроса “ Кой модел е най-добър ?” е трудно да се отговори.

Това се потвърждава и от Становището на ЕС, изложено в Доклада на ЕС за борба с корупцията по въпроса:

„В днешно време като цяло се признава, че създаването на специализирани служби за борба с корупцията — независимо дали работата им е фокусирана върху превенцията или репресивните мерки, или върху двете — не е панацея.

Всяка държава членка трябва сама да решава какви институционални структури за борба с корупцията може да са необходими в нейния национален контекст в зависимост от мащабите и естеството на корупцията в страната, конституционната и нормативната уредба, традициите, връзката с други национални политики, цялостната институционална рамка и др. „

⁶ Доклад на ЕС за борба с корупцията 2014г.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Опитът показва, че прилагането на готови чужди модели без анализ често се проваля поради липсата на реална оценка на местните политическите, социални, исторически, икономически и културни условия.

Предвид горното, считаме, че при адаптирането на чужди модели е нужно да бъдат взети предвид следните фактори :

- Да се извърши оценка на нивото на корупция в страната;
- Да се извърши анализ на европейската рамка;
- Да се извърши анализ на законодателната рамка в другите страни и проучване на институционалния опит;
- Да се извърши анализ на стратегическата рамка в България;
- Да се извърши анализ на относимото национално законодателство по темата,
- Да се извърши анализ на потенциала на съществуващите институции, разпределението на компетентностите и отговорностите между различните участници в процеса; изработване на подробна пътна карта.
- **От изключително значение при вземане на решение да се създаде специализиран антикорупционен орган е: изборът на конкретен модел да се основава на анализ.**

3. НАЦИОНАЛНА РАМКА

3.1. Стратегическа рамка

През последните 16 години са приети редица стратегически документи. Условно те се разделят на 2 групи:

- **Стратегически документи с пряка насока към превенцията, противодействието и борбата с корупцията:** *Национална стратегия за противодействие на корупцията-2001 г. и Програма за изпълнението ѝ, Стратегия за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията 2006 – 2008., Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност 2009 г., Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система- 2013г., Методика за оценка на корупционния риск, по която работят Инспекторатите, развита и подобрена 2010-2014 г., „Стратегически насоки за противодействие и борба с корупцията 2015 – 2020 г., Национална стратегия за противодействие и борба с корупцията 2015 – 2020 г.*
- **Стратегически документи по различни специални отрасли с косвено значение за борбата с корупцията:** *Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, актуализирана стратегия за продължаване на реформата*



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

*в съдебната система, Национална стратегия за развитие на сектора
обществени поръчки, Обща стратегия за електронно управление, както и
различните секторни стратегии.*

Международните оценки на ЕК по МСП и МСО, отразени в докладите, както и националните оценки / Стратегически насоки за превенция и противодействие на корупцията 2015-2020г., Доклад „Антикорупционна политика“, 2016г., Институт за пазарна икономика/ не са ласкави за документите до 2014г.

„.....Стратегическата рамка през разглеждания период /2007-2014г./ е недостатъчно ефективна и пълна и това не води до съществено подобрене в борбата с корупцията от присъединяването на страната към ЕС през 2007г. до 2014г.“ / Доклад на ЕС за борбата с корупцията, 2014 г., ПРИЛОЖЕНИЕ за БЪЛГАРИЯ /

Причините за това са: липса на извършен предварителен анализ на риска, липса на последователност през различните периоди между самите стратегии и съответно липса на последователност на действията по изпълнението, което обуславя „фрагментираност, подход на „парче“, формализъм/доклади на МСП 2012, 2014/, хаотичност на действията. Това обуславя и липсата на последователност на органите, които отговарят за координацията през различните периоди. Не се извършва и мониторинг и оценка на провежданите политики, на действията по изпълнението, което показва и липса на политическа воля за устойчивото прилагане на стратегиите.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Това се доказва и от сравнението между последните два стратегически документа, които са актуални към настоящия момент.

Таблица№3

Характеристики	Стратегически насоки 2015-2020г.	Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015-2020г.
Изработени:	Работна група от експерти от органи и звена по превенция и противодействие на корупцията	Работна група от ръководители на звена по превенция и противодействие на корупцията
Съдържание, мотиви	Анализ на стратегическата, правна и институционалната рамка и изпълнение на препоръки от европейски доклади; Предложение за модел на решение	Липсва анализ на риска, но в Мотивите има изричен запис: „Стратегията представлява изпълнение на Стратегическите насоки, докладите по МСП и МСО, оценката на въздействие на Интегрираната Стратегия.....“; Стратегията предвижда Модел на решение и общи насоки, механизъм и отговорна институция;



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

<p>Модел на решение</p>	<p>Превантивни органи: Председател/Съвет по антикорупционна политика Секретариат ЦППКОП</p> <p>Задачи на САП</p> <ol style="list-style-type: none">1. Определя приоритетите на антикор. политика;2. Приема националните стратегически документи, програми и планове за прев. и противодействие на корупцията;3. Координира дейността на националната антикорупционна система, в т.ч. законод., изпълнителна и съдебна власт;4. Осъществява хоризонтални връзки между всички органи от съществуващата антикор. система;5. Координира международно сътрудничество по линия на антикорупционната политика;6. Предлага нови нормативни актове и промени в действащи такива, свързани с антикорупционната политика;7. Приема системи от мерки за почтеност (интегритет) на държавните служители;8. Приема системи от мерки и комплексни решения с антикорупционна насоченост в значими обществени сфери и отрасли от икономиката;9. Координира и контролира изпълнението на	<p>Превантивни органи: Председател / национален координатор по антикорупционни политики и вицепремиер / НСАП / Секретариат- Главен Инспекторат/ПМС 136/29.05.2015г.</p> <p>Задачи на НСАП:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Изготвя националните стратегически документи, програми и планове за превенция и противодействие на корупцията;2. Определя приоритети и мерки на антикор. политика и отчитане и контрол на тяхното изпълнение;3. Обсъжда резултатите от антикоруп. политики и изготвяне на предложения за повишаване на тяхната ефективност;4. Събира информация и обсъжда конкретни проблеми при провеждането на антикорупционните политики;5. Възлага извършването на анализи и проучвания по проблеми, свързани с корупцията, в това число на единния антикорупционен орган;6. Изработване на предложения за промени в законодателството и др.
-------------------------	--	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>секторните политики за противодействие на корупцията.</p> <p>Органи по превенция и противодействие на корупцията</p> <p>Общи-Административно противодействие</p> <p>КПУКИ- законови изменения за разширяване на обхвата на правомощия за проверка на имущество и декларации, конфликт на интереси на висше длъжности, достоверността на декларираните данни, методически указания;</p> <p>1.Инспекторати- проверка на имущ. декларации на служители от ниските етажи, законодателни промени за обезпечаване на обективен избор, оценка и ненамеса;</p> <p>КОНПИ- законодателни промени за подобряване на дейността , намаляване на праг на несъответствието;</p> <p>Специални: КЗК, АОП, СмП, АДФИ- укрепване на адм. капацитет, засилване на предварителен контрол</p>	<p>Орган по противодействие на корупцията</p> <p>Създаване на нов единен независим антикорупционен орган/КПУКИ, ЦППКОП и Сметна палата/</p> <p>Задачи:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Анализ и проверка на декларациите за имотно състояние и конфликт на интереси на публични лица, заемащи висши държавни длъжности;2.Разработване на етични стандарти и стандарти за почтеност (интегритет) и съдействие на институциите при разработването на системи за проверка на почтеността (интегритета);3.Разработване на методологии за оценка на риска от корупционно поведение;4. Анализи на законодателството и изготвяне на становища по подготвяните законопроекта, както и разработване на предложения за законодателни изменения, свързани с антикорупционни мерки, и предоставянето им на НСАП, който е да дължен да ги разгледа и да вземе отношение по тях.
--	--	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>Специализирани органи за борба с корупцията по високите етажи: Специализирано звено – ПРБ, ДАНС, МВР, НАП</p>	<p>Специализирани органи за борба с корупцията по високите етажи: Изграждане и доразвиване на специализирано междуведомствено звено между ПРБ, ДАНС и МВР за разследване на престъпления, извършени от лица, заемащи или заемали висши държавни длъжности.</p>
Приети с :	РМС от 27 февруари 2015 г.	РМС 230/09.04.2015г.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

От извършения сравнителен анализ се установява, че са налице 2 стратегически документа, приети с решение на МС в рамките на малко повече от 1 месец, които уреждат по различен и противоречив начин институционалния модел на органите по превенция и противодействие на корупцията в България. Гореизложеното показва, че и с последните 2 документа продължава липсата на последователност в стратегическите решения и действията по изпълнението им, което обуславя хаотичност и липса на системен подход.

Предложеният модел на решение в Националната стратегия :

- **Не се основава на извършен анализ на риска и оценка на провежданите политики-** Националната стратегия е приета без широка дискусия и обсъждане, независимо от значимостта на решения в нея. Фактът, че тя не „изпълнява Стратегическите насоки“, независимо от изричния запис в документа, води до извода, че документът *„не стъпва върху анализ на антикорупционните политики в България и „оценка на въздействие на Интегрираната Стратегия“*, което не изпълнява препоръките по МСП. Липсват и мотиви за предложените разлики. Това доказва, че отново е налице един документ, основан на „формално и частично изпълнение“ на препоръки на европейски доклади.
- Правомощията на създаденото ново звено – НСАП почти изцяло се дублират с тези на КС, управителното тяло на ЦППКОП, като председателят на НСАП и КС е един и същи. КС и НСАП изпълняват сходни функции по изпълнение на 2 поредни национални стратегии за превенция и противодействие на корупцията, но с малки разлики в състава, т.е налице е липса на последователност и приемственост в политиката по превенция и противодействие на корупцията и в органите, дублиране на функции; След приемането на нова Национална стратегия и нов орган, КС фактически не съществува.
- **Не съответства на международни стандарти, утвърдени с Конвенцията на ООН за борба с корупцията:**
- Като Секретариат към НСАП, Инспекторатът създава политики, координира и ги прилага и контролира, т.е. налице е смесване и дублиране на функции.
- Звеното, което изготвя политиките и анализира изпълнението им, следва да бъде независимо от самите органи, чиято дейност анализира.
- Идеята за създаването на единен орган, в който влизат ЦППКОП, КПУКИ и дирекцията от Сметна палата, ограничава превенцията на корупцията само до лицата с публични длъжности, т.е. налице е само частично решение относно превенцията, а не в цялост.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Това се доказва и от констатациите в Отчета за изпълнението на Стратегията от 2015г. Документът отчита липса на превантивно звено, което да извършва секторни анализи, съгласно изискванията на Конвенцията на ООН за борба с корупцията.

3.2. Отличителни черти на законодателната рамка

- Законодателната уредба относно корупцията в българската правна система е разпокъсана и обхваща различни по ранг нормативни актове.
- Детайлната законова уредба се съдържа най- вече в наказателното право, корупционните престъпления са разпръснати в особената част на НК в различни глави: престъпления против стопанството, престъпления по служба, престъпления против правосъдието, осуетяване на наказателното преследване, подкуп.
- Липсва единен акт /закон / кодекс/ за борба с корупцията, който да дефинира понятието „корупция“, „корупционно поведение“, „ корупционно действие“, органи за борба с корупцията, очертаване на персонален състав - кръг на възможни субекти. Това остава определени деяния и определени лица ненаказуеми.
- Законодателната уредба на органите за превенция, противодействие и борба с корупцията е разпокъсана в различни по ранг актове.
- Налице са чести промени в законодателните актове, регламентиращи дейността на органите за превенция, противодействие и борба на корупцията. Това е предпоставка за възникване на разлики в понятията, липси или небалансирани хоризонтални и/или вертикални връзки и взаимодействие между органите и дублиране / или празноти при уредбата на функциите на органите по превенция и противодействие на корупция.

Пример:

НСАП-ПМС № 136 /29.05.2015г., изм. и доп.с ПМС №160/2015, изм. с ПМС № 40/2017г.;



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

ЦППКОП – ПМС № 158/ 2010г. за създаване на ЦППКОП, ПМС № 280 от 30.11.2010г. за приемане на УПЦППКОП, изм. и доп. 7 пъти;

КОНПИ- Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (отм), Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, Правилник за устройството и дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и на нейната администрация;

КПУКИ- Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, изм. и доп. 10 пъти, Правилник за организацията и дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество;

Инспекторати- ЗА/чл.46, чл.46а, чл.46б/, Устройствен правилник на МС и на неговата администрация, устройствени правилници на съответни ведомства;

Смп- ЗСмп, обн ДВ бр.109 /2001г. отм с §2 от ПЗР на ЗСмп, Обн. ДВ. бр.12 от 13 Февруари 2015г., изм. ДВ. бр.98 от 9 Декември 2016 г., Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и др. длъжности (загл. изм. - ДВ, бр. 30/2013 г., в сила от 26.03.2013 г., изм. ДВ,бр. 71/2013 г., в сила от 13.08.2013 г.)

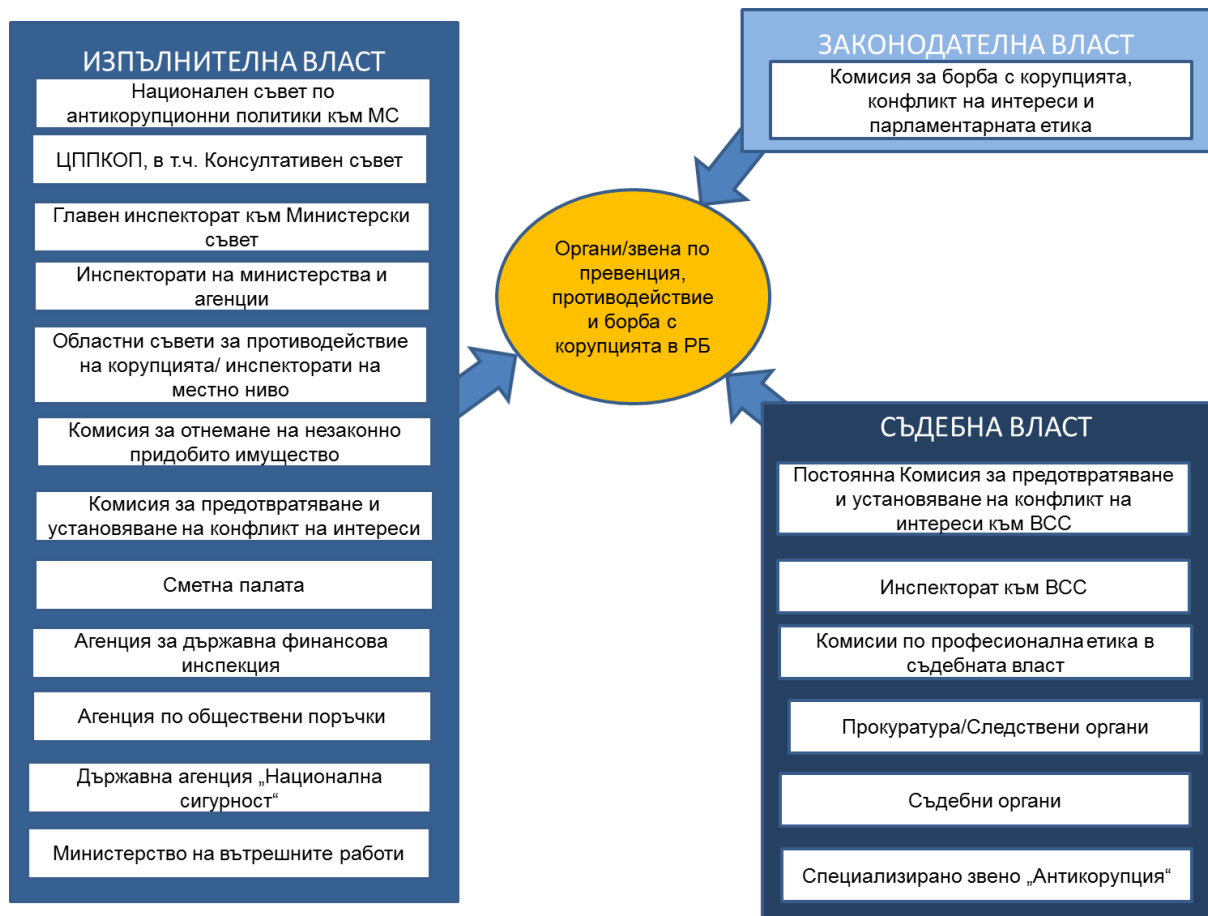
- Законодателната уредба не гарантира независимостта на повечето от органите, съгласно изискванията на Конвенцията на ООН за борба с корупцията.
- Налице е липса на регламентирано ефективно взаимодействие между самите органи, които се занимават с превенция/ борба и противодействие на корупцията.
- Липсват единни обективни критерии за оценка на нивото на корупция, както в световен мащаб, така и в България.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

3.3. Отличителни черти на институционалната рамка

Системата от органи по превенция и противодействие в РБ е изобразена в органиграмата по-долу.



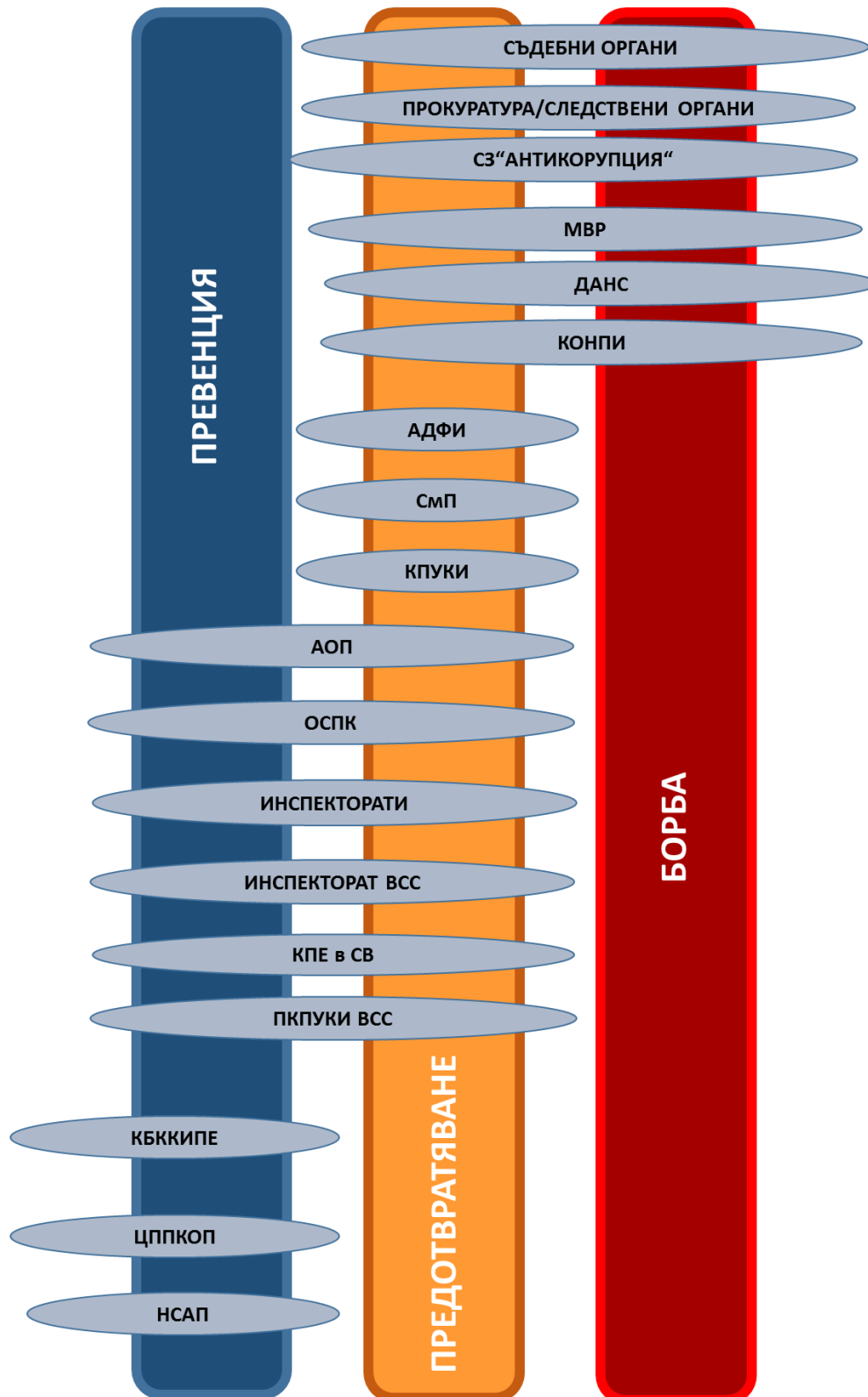
От анализа на Конвенцията на ООН за борба с корупцията се очертават 3 основни вида органи : по превенция, по противодействие и специализирани по борба с корупцията.

Изхождайки от функциите и видовете мерки според международните стандарти, в България се очертава следната институционална рамка:



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

ОРГАНИ/ЗВЕНА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА





ИЗВОДИ:

1. В България се наблюдава частично дублиране на функции, което е предпоставка за размиване на отговорността между отделните институции.

2. Наблюдава се дисбаланс в системата по превенция, противодействие и борбата с корупцията в РБ. Налице е превес на органите по противодействие и борба за сметка на чистата превенция. Причината за това е липсата на последователност, единен подход /стандарт/, визия и цялостен замисъл в стратегическата, законодателната и институционална рамка.

Таблица №4 съдържа основни констатации и изводи за ключови органи в системата за превенция и противодействие на корупцията.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Таблица №4 ОРГАНИ ПО ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В РБ-ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ		
Наименование на органа, правна уредба и статут	Цели, функции и констатации	Изводи
Органи и звена по превенция		
Национален съвет по антикорупционни политики към МС. ПМС № 136 от 29.05.2015 г., изм. и доп. с ПМС № 160/2015, изм. и доп. с ПМС №40/2017г.	НСАП е междуведомствен орган със съвещателни, координационни и контролни функции по отношение на разработването и изпълнението на политиките в областта на превенцията и противодействието на корупцията./чл.2 от ПМС № 136/2015/. Състав: председател - заместник министър-председателят по координация на европейските политики и институционалните въпроси, членове- представител на политическия кабинет на заместник министър-председателя по коалиционна политика и държавна администрация и министър на вътрешните работи;зам.министър на правосъдието,зам.министър на вътрешните работи, зам.министър на икономиката, зам.министър на финансите,представител на Висшия съдебен съвет,зам.главен прокурор,зам.председател на ДАНС, ръководител на Главния инспекторат към МС. Цели: разработването, координация и контрол на изпълнението на политиките в областта на превенцията и противодействието на корупцията; Функции: съвещателни, координационни, контролни и превантивни Според чл. 3. (1) Съветът: <i>1. координира разработването и актуализирането на проекти на стратегии, програми и планове в областта на превенцията и</i>	1.НСАП е междуведомствен орган, създаден за изпълнение на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015-2020г. Налице са 2 различни междуведомствени органа за координиране на функциите по 2 последователни стратегии /НСАП и КС/, т.е липса на приемственост, последователност. 2.Правомощията на създаденото ново звено – НСАП почти изцяло се дублират с тези на КС, управителното тяло на ЦППКОП, като председателят на НСАП и КС е един и същи. След приемането



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p><i>противодействието на корупцията;</i></p> <p><i>2. следи и отчита изпълнението на приетите по съответния ред стратегически и програмни документи и организира независими външни оценки на изпълнението им;</i></p> <p><i>3. обсъжда резултатите от изпълнението на антикорупционните политики и предлага мерки за повишаване на тяхната ефективност;</i></p> <p><i>4. обсъжда информация и конкретни проблеми при провеждането на антикорупционните политики;</i></p> <p><i>5. обсъжда и дава становища по анализи и доклади, които имат отношение към антикорупцията;</i></p> <p><i>6. прави предложения за изменения на нормативни актове с цел по-ефективно провеждане на политиките в областта на превенцията и противодействието на корупцията;</i></p> <p><i>7. изслушва представители на институциите във връзка с формулиране и изпълнение на мерки и действия за превенция и противодействие на корупцията;</i></p> <p><i>8. предлага на министър-председателя да възложи извършването на проверки от Главния инспекторат към Министерския съвет (МС).</i></p> <p>(2) Съветът отчита дейността си пред МС.</p> <p>С ПМС № 163/2015 е определен за изпълняващ функциите на Секретариат на НСАП Главен инспекторат.</p> <p>Според чл.5,ал.6: Заседанията на Съвета са закрити. Работата му се представя пред обществото чрез редовни брифинги и съобщения до</p>	<p>на нова Стратегия, КС фактически не съществува.</p> <p>3. Налице е недостатъчно и частично решение на проблеми, респ. неефективна дейност от страна на НСАП, защото:</p> <p>- НСАП не включва в състава си представители на органите по превенция и противодействие в РБ /ЦППКОП, КПУКИ, КОНПИ/ и всички централни ведомства, както и представители на местно ниво - това поставя под въпрос пълнотата и обективността на информацията, конкретните проблеми и съответните решения;</p> <p>- Като Секретариат към НСАП, Инспекторатът създава политики, координира и ги прилага и контролира, т.е.</p>
--	--	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>средствата за масово осведомяване.</p> <p>На официалната страница на МС са публикувани протоколите от две заседания на НСАП, проведени през 2015г.</p> <p>Приет /08.06.2015г. План за действие за изпълнение на приоритетите от Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015 – 2020). Планът въвежда като задължение изготвяне на секторни планове за високорискови сектори- здравеопазване, данъчна и митническа система, земеделие транспорт, енергетика.</p> <p>Публикуван е Отчет за изпълнение на Стратегията: периода април септември 2015. Констатира се дублиране на нормативно уредени функции на звена в администрацията, посочване на текущи дейности като антикорупционни мерки, несъответствие на мерките с оглед констатираните слабости/неадекватни мерки/, дублиране на дейности с планове от предишни години, т.е. формално изпълнение на задълженията, свързани с превенция и противодействие на корупцията. Като мярка е препоръчано: значително подобряване на процеса по планиране на антикорупционните мерки, което трябва да обхваща цялостно изпълнението на антикорупционната политика в дадения сектор (и второстепенните разпоредители към министерствата), като при отчитането да се извършва анализ на въздействието на изпълнените мерки както върху дейността на дадено ведомство, така и ефектът от тяхното реализиране върху обществото и бизнеса.</p>	<p>налице е смесване и дублиране на функции по превенция и предотвратяване на корупцията. Звеното, което изготвя политиките и анализира изпълнението им, следва да бъде независимо от самите органи, чиято дейност анализира.</p> <p>- Липсва единен подход при решенията- Заложените в Плана задача за изготвяне на секторни планове касае само високорисковите сектори /6 бр./, не и всички сектори.</p> <p>4.Налице е недостатъчна публичност и прозрачност на дейността:</p> <p>- Липсва достатъчна публична информация за дейността на НСАП. / само 2 протокола/.</p> <p>5.Няма данни дали се е събирал НСАП на други</p>
--	--	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>На сайта на НСАП липсват публикувани отчети и анализи на реализираните антикорупционни политики (за периода 2015-2016) и ефекта от тях.</p>	<p>заседания.</p> <p>6. Липсва публична информация за дейността на Гражданския съвет към НСАП.</p> <p>7. На сайта на НСАП липсват публикувани отчети и анализ на реализираните антикорупционни политики от НСАП (за периода 2015-2016) и ефекта от тях.</p>
<p>Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към МС. ЦППКОП Създаден с ПМС № 158/2010г., с ПМС № 230/2010г. се приема УПЦППКОП Други актове: „Правила за работа на Консултативния съвет“ са</p>	<p>ЦППКОП е ЮЛ на бюджетна издръжка, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към МС, седалище София, на основание чл.60 от ЗА;</p> <p>Структура: 2 степенна: 1. КС- управително тяло на ЦППКОП Чл.2 от ПМС № 158/2010г.- Дейността на ЦППКОП се ръководи методически от КС, състоящ се от представители на законодателната, изпълнителната и съдебната власт и директора на ЦППКОП.</p> <p>Председател на КС е заместник министър-председателят и министър на вътрешните работи. КС съблюдава целите на „Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната</p>	<p>1. КС и НСАП изпълняват сходни функции по изпълнение на 2 поредни национални стратегии за превенция и противодействие на корупцията, но с малки разлики в състава, т.е. налице е липса на последователност и приемственост в политиката по превенция и противодействие на корупцията и в органите,</p>



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

<p>изготвени на основание ПМС №158/29.07.2010г. и в съответствие с нормите на чл.5 във връзка с чл.3 ал.3 от УП на ЦППКОП.</p> <p>ЦППКОП започва да действа през 2011г.</p>	<p>престъпност. Считано от 03.07.2015г./ДВр.50/2015г./, председателят на КС става председателят на НСАП.</p> <p>КС одобрява стратегическите насоки за работата на ЦППКОП, утвърждава план за действие, дава становище за разработване на нови проекти, приема поетапно резултатите от разработването на тези проекти, одобрява окончателните резултати от разработването на проектите и свързаните с тях предложения за мерки и решения, приема годишния доклад за работата на ЦППКОП.</p> <p>Функции : ръководни, съвещателни, координационни и контролно-методически функции</p> <p>Съгласно Правилата, заседанията на КС следва да са най малко 6 пъти годишно. На първото заседание КС възлага извършване на първия цялостен анализ в риск за корупция на ЦППКОП- Модел на решение за възлагането на обществените поръчки. На третото заседание, проектът е приет за изпълнение, но такова не следва, поради смяната на няколко поредни правителства.</p> <p>След 2013г. м.февруари, КС не се е заседавал.</p> <p>Не е извършван мониторинг на дейността и резултатите, поради липса на заседания на КС.</p> <p>2. ЦППКОП</p> <p>ЦППКОП анализира, планира и разработва мерки и комплексни решения за предотвратяване на възможността за създаване на корупционни практики и противодействие на корупцията като цяло и на организираната престъпност в частта, в която двете престъпни явления</p>	<p>дублиране на функции; След приемането на нова Национална стратегия и нов орган, КС фактически не съществува.</p> <p>2. Поради особената си структура, ЦППКОП не е независим и автономен. ЦППКОП е създаден с ПМС, което предполага нестабилност при функционирането му. Не е регламентирана процедура за избор / назначаване / на директора на ЦППКОП гарантираща обективност и независимост.</p> <p>3.ЦППКОП изпълнява частично целите, за които е създаден, поради нефункциониращ управително тяло.КС е имал само 3 заседания до м. 03.2013г. От 2013г. досега не се е събирал. От 2015г. КС фактически не съществува, тъй</p>
--	--	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>взаимно се припокриват, с оглед спецификата на дейността на отделните държавни органи и техните администрации.</p> <p>При осъществяване на дейността Центърът подпомага държавните органи и органите на местното самоуправление при разработването на политиката за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност и подобряване на взаимодействието и координацията между държавните органи, гражданското общество, медиите и бизнеса /чл.3 УПЦПКОП/. Считано от м.11., 2013г.с изм. на УПМСНА, на ЦППКОП е възложена функция по осъществяване на превантивен контрол върху законопроектите, изготвени от изпълнителната власт, а считано от 2015г. и ежегодна оценка на въздействието на приетите през годината законодателни актове относно наличие на корупционен риск.</p> <p>Цел: ЦППКОП е специализирана административна структура за изпълнение на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията и организираната престъпност.</p> <p>Функции: планиращи, превантивни, координиращи /съгласувателни/, изследователски, аналитични, помощни, систематично-информационни, обучителни.</p> <p>Инструменти:ЦППКОП ползва специално създадена от външен експерт антикорупционна методология / Комплексен модел за противодействие на корупцията и организираната престъпност "БОРКОР", включващ утвърдени стандарти на Федерална република Германия, специално разработени методи и техники за анализ (експертни концепции Комплексен модел "БОРКОР"). Индикаторите за оценка на корупционния риск са „Възможност“, „Изгода“, „Риск от разкриване“, „Риск от</p>	<p>като има приета нова Стратегия.</p> <p>4.КС/НСАП не възлага /теми/проекти/задачи на ЦППКОП за анализи в рискови зони за корупция. Не може да приема изготвените анализи и предложените мерки. Поради това, мерките нямат задължителен характер, а се прилагат избирателно и частично от самите ведомства.</p> <p>5.Липсва възложена на ЦППКОП функция за осъществяване на международното сътрудничество, съгласно Конвенцията на ООН за борба с корупцията;</p> <p>6. Липсва ясна и категорична регламентирана функция за извършване на обучения;</p>
--	---	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>наказване”, „Почтеност”.</p> <p>Обективен анализ за същността, съдържанието и разработения в ЦППКОП комплексен модел БОРКОР за превенция на корупцията и работа с него е извършен от Института по информационни и комуникационни технологии (ИИКТ) на БАН през 2014г.</p> <p>До м.04.2017г. ЦППКОП е извършил 16 цялостни анализа в рискови зони за корупция, които е изпращал регулярно до председателя на НСАП и председател на КС за одобрение с цел внедряване на мерките. Паралелно анализите са изпращани и до компетентните ведомства.</p> <p>Поради липсата на функциониращ КС, анализите са възлагани чрез Плана за действие по МСО и НПР Европа 2020. Поради липсата на функциониращ КС мерките не са внедрявани. Поради това не се извършва финалния анализ на въздействието от предложените мерки и комплексни решения.</p> <p>Международни оценки по МСП:</p> <p>Доклад 2014г.: „Създаденият към Министерски съвет през 2010 г. ЦППКОП е натоварен с извършването на оценка на риска в публичните институции, със специален акцент върху обществените поръчки. Годишният му бюджет възлиза на 2,5 милиона евро. През януари 2013 г. в първия междинен доклад на Центъра беше представен софтуер (БОРКОР), разработен с цел установяване на риска от корупция, и беше посочен броят на слабите места, без да се посочва в какво се изразяват те. Директорът на Центъра беше освободен от длъжност през 2012 г. поради незадоволителни резултати, а заместникът му беше освободен през 2013 г. без обяснения. Новото правителство все още не е потвърдило намеренията си по отношение на Центъра. Конкретни резултати от</p>	<p>7. Поради частичното и избирателно внедряване на мерки не се извършва анализ на въздействието в рискови зони за корупция.</p> <p>8.ЦППКОП не изпълнява функции по компетентност за които е създаден / аналитични/ Същевременно Отчетите към изпълнението на Стратегията сочат липса на превантивно звено, което да извършва секторни анализи, съгласно изискванията на Конвенцията на ООН за борба с корупцията. При изготвянето на документа не е съобразено и отчетено, че ЦППКОП извършва анализи във връзка с превенция и противодействие на корупцията, в т.ч. за осъществяване на секторни анализи след възлагане по</p>
--	--	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p><i>БОРКОР тепърва ще станат ясни.“</i></p> <p><i>„Проектът за борба с корупцията БОРКОР, който беше представян като основен инструмент за установяване и справяне с корупционните рискове, все още не показва конкретни резултати въпреки ресурсите, които бяха отделени за него.</i></p> <p><i>2016г.„Що се отнася до структурата, която България определи да извършва анализ на риска (БОРКОР), не изглежда тя да е постигнала резултати, пропорционални на направените разходи, и във всеки случай може да се смята, че тя е източник единствено на аналитичен принос. Този орган няма за цел да предоставя политически насоки.“</i></p>	установения ред.
Органи и звена по противодействие		
Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ): Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Обн., ДВ, бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 , посл. изм- бр. 62 от 9.08.2016 г., в сила от 1.01.2017 г. /Общо 10 изменения и допълнения/, Правилник за устройството и	Комисията е специализиран постоянно действащ орган, ЮЛ, действа като орган по превенция и административно противодействие, първостепенен разпоредител с бюджет, със седалище в София./ глава пета, чл.22а-чл.22и./ по изпълнението на ЗПУКИ. Структура: 1. Пет членен състав – изборни или назначаеми на квотен принцип- 3 от членовете се избират от НС, в т.ч. председател, 1 се назначава от президента и 1 се избира с РМС. И се назначава със заповед на министър-председателя. Мандатът на председателя и членовете на комисията е 5 години с право на не повече от два пълни последователни мандата. 2.Постоянно действаща администрация, която подпомага изпълнението на функциите .	1. Налице е разделяне и разпокъсване на сходна дейност между КПУКИ и СмП. КПУКИ отговаря за установяване на конфликт на интереси по ЗПУКИ, а СмП отговаря за декларациите за имущественото състояние на лицата, заемащи висши държавни и други длъжности по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

<p>дейността на КПУКИ</p>	<p>Цели: КПУКИ е органът, отговорен за изпълнението на разпоредбите, свързани с конфликт на интереси, поддържа два регистъра: регистър на получените сигнали за конфликт на интереси и на издадените решения за установяване на конфликт на интереси; регистър на съставените актове за административни нарушения и издадените наказателни постановления.</p> <p>Функции: КПУКИ преценява конкретни случаи относно предполагаеми или потенциални конфликти на интереси по подадени сигнали, по искане на лицето, заемащо публична длъжност или по свое решение, както и издава наказателни постановления за налагане на санкции на нарушителите, в това число на лица, заемащи публични длъжности, които не са подали декларациите си за конфликт на интереси навреме.</p> <p>Решенията с които се установяват конфликт на интереси подлежат на двуинстанционно обжалване по реда на АПК, а наказателните постановления, с които налагат санкции се обжалва по реда на Закона за административните нарушения и наказания, т.е. 3 инстанционно обжалване.</p> <p><i>От Годишния доклад на КПУКИ: За периода юни 2011 – декември 2016 г. пред КПУКИ са образувани 1748 административни производства, от които – 1666 са по подаден сигнал, 41 са по решение на КПУКИ, а 41 – са по искания на заинтересовани лица. През 2016 г. по сигнали, подадени до Комисията, са образувани 236 производства, инспекторати, органи по назначение или постоянни комисии по чл. 25, ал. 2 от ЗПУКИ – 84 бр. От юридически лица са подадени 15 сигнала.</i></p> <p><i>През 2016 г. КПУКИ извърши проверка на декларациите по чл. 12 от</i></p>	<p>висши държавни и други длъжности. Налице са 2 органа, които извършват сходна дейност, независимо от констатацията на Доклада по МСП от 2009г. за „липсата на „централна система за докладване.</p> <p>2. Съществува риск от политическа зависимост поради недостатъчно гарантиран прозрачен избор /процедура и критерии/ на членовете на комисията, основана на качествата на кандидатите.</p> <p>3. Наличието на квотен принцип при избора на членовете също доказва известна политическа зависимост при избора.- необходими са законодателни промени по повод повишаване на прозрачността относно избора на членовете;</p>
---------------------------	--	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

<p><i>ЗПУКИ за всички новоизбрани кметове и общински съветници за мандат 2015 г. – 2019 г. Проверката обхваща всички 265 общини от 28-те области в страната. Провериха се подадените декларации от всички 265 кметове на общини, 35 кметове на райони, 3213 кметове на кметства и 5189 общински съветници или общо 8702 лица, заемащи публична длъжност в местното самоуправление.</i></p> <p>Видно от годишния доклад, през последните години КПУКИ разширява обхвата на работата си по-навътре в областта на превенцията, като започва да осъществява отделна дейност по повишаване на осведомеността и обучение. Стремещт на Комисията е с дейността си да оказва все по-възпиращ ефект, като не само преследва конфликта на интереси, но и като извършва превантивна дейност с цел недопускане на ситуации, водещи до конфликт на интереси, независимо, че тази функция не е изрично записана сред правомощията на КПУКИ.</p> <p>Международни оценки по МСП:</p> <p>1. Доклад на ЕС за борба с корупцията, 2014 г.: <i>„До настоящия момент КПУКИ не успява да работи системно и по независим начин за предотвратяването и разкриването на рисковете от политическа корупция. Вместо това има индикации за произволен и формалистичен подход. Пример за това е проверка срещу бивш министър на икономиката, енергетиката и туризма след оставката му през 2012 г.</i></p> <p>2. <i>„За съжаление като цяло КПУКИ успя да установи конфликти на интереси единствено на по-ниските административни равнища.“</i></p> <p>3. Доклад 2012 г. – <i>„Този тромав процес на вземане на решения повдига въпроси относно ефективността на процедурата.“</i></p>	<p>4. Тромав процес за вземане на решение и обжалвания- това поставя въпроса за ефективността на процедурата-необходими са законодателни промени относно рационализиране и облекчаване на процедурите.</p> <p>5. Извън обхвата на приложното поле остава корупцията в гражданско правните отношения /ЗЗД/</p> <p>6. Липса на ясна и задълбочена правна регламентация на уредбата на конфликта на интереси, засягащ директните интереси на конкретния човек и тези в частния сектор. (КИ в отношенията лекар-пациент; адвокат-клиент; КИ на различните нива в частните корпорации; както и такава, свързана с местното ниво;</p>
---	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

<p>4. Доклад: 2007-2012 г.- Следва да се повдигнат и някои въпроси относно ефективността на Закона относно конфликта на интереси- ТРОМАВОСТ НА ПРОЦЕДУРИТЕ.</p> <p>Технически доклад 2017: КПУКИ, която можеше да изиграе решителна роля за преследването на нередни практики на всички равнища в публичния сектор, вместо това беше замесена в сериозен скандал с подозрения за силно политическо влияние през 2013г.</p> <p>„По отношение на скандалите, станали обект на голямо обществено внимание, като например този от 2013 г., свързан с КПУКИ, не се предприемат ясни и решителни последващи действия.“</p> <p>Препоръки:</p> <p>1.Приключване на процедурите за издигане на кандидатури за оставащите членове на КПУКИ и на законодателните промени в областта на конфликта на интереси.</p> <p>2.Извършване на оценка на това как системата за деклариране на имотното състояние да бъде използвана по по-подходящ начин (като например за целенасочени проверки чрез оценка на риска).</p> <p>3.Все още не е изпълнена препоръката на Комисията правилата за конфликт на интереси да се прилагат спрямо индивидуалните договори за предоставяне на услуги. / Забележка/ (СОМ (2011) 459 окончателен, препоръка х), стр. 10) Понастоящем индивидуалните договори за предоставяне на услуги се основават на Закона за задълженията и договорите и поради това не попадат в приложното поле на трудовото законодателство и неговите разпоредби относно конфликта на интереси и несъвместимостта)“</p>	<p>7. Липса на утвърдени законови процедури/механизми и практика за превенция конфликта на интереси- В ЗПУКИ и Правилника за организацията на дейността на КПУКИ липсва регламентирана дейност по дейност по повишаване на осведомеността и обучение в съответствие с международните стандарти по Конвенцията на ООН за борба с корупцията.</p> <p>8.Съществува непълнота и различен обхват на понятието "свързани лица". Към настоящия момент дефиниции за свързани лица съществуват в множество актове: ДОПК, КЗ, ЗПУКИ, ЗЗД, ТЗ, ЗУО, ЗКИ, ЗБН,ЗДФГУДПС и др.</p> <p>9. Липса на законодателни промени насочени към включването на външните</p>
---	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

		експерти, които изготвят техническите спецификации за ОП в общините в обхвата на компетентността на ЗПУКИ и КПУКИ.
Сметна палата. Закон за Сметната палата-обн., ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г., изм., бр. 98 от 9.12.2016 г., в сила от 1.01.2017 г., Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и др. длъжности (загл. изм. - ДВ, бр. 30/2013 г., в сила от 26.03.2013 г., изм. ДВ, бр. 71/2013 г., в сила от 13.08.2013 г.)	<p>Национален орган за независим външен одит в публичния сектор.</p> <p>Основна задача на Сметната палата е да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това.</p> <p>Функции: превантивни, контролни, административно-наказателни.</p> <p>Тук се разглежда дейността във връзка с публичен регистър за деклариране на имущество, доходи и разходи на лицата, заемащи висши държавни и други длъжности.</p> <p>По Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и др. длъжности: СМП води публичен регистър за деклариране на имущество, доходи и разходи на лицата, заемащи висши държавни и други длъжности. Декларациите се подават до Сметната палата, която отговаря за извършването на проверки за достоверността на информацията чрез съпоставянето ѝ с други публични регистри. В случай на несъответствия, могат да се извършват допълнителни проверки, тъй като преписката се изпраща на Националната агенция за приходите (НАП) и ДАНС. СМП съставя актове за установяване на нарушения и налага наказания на лицата, които не са подали декларация в законовия</p>	<p>1.Налице е разделяне и разпокъсване на сходна дейност между КПУКИ и СМП. КПУКИ отговаря за установяване на конфликт на интереси по ЗПУКИ, а СМП отговаря за декларациите за имущественото състояние на лицата, заемащи висши държавни и други длъжности по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности. Налице са 2 органа, които извършват сходна дейност, независимо от констатацията на Доклада по МСП от 2009г. за „липсата на „централна система за докладване.</p>



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>срок. Издаваните наказателни постановления от председателя на СМП могат да се обжалват по реда на ЗАНН, т.е подлежат на 3 инстанционно обжалване.</p> <p>Проверката се извършва автоматично чрез специална информационна система. Могат да бъдат извършени допълнителни проверки в случай на несъответствия, включително пълен данъчен одит, когато това е уместно. Самата Сметна палата не осъществява никаква по-нататъшна активна оценка на информацията, съдържаща се в декларациите, и няма достъп до данни за банкови сметки.</p> <p>Международни оценки по МСП:</p> <p><i>„Сметната палата не разполага с правомощия да извършва по-проактивно разследване или да идентифицира съмнителни случаи след проверка на декларациите за имуществото и доходите на лицата заемащи висши публични длъжности. Въпреки систематичното публикуване и систематичната проверка на декларациите за имотно състояние съставляват важен елемент на всяка ефективна система за противодействие на корупцията, осигурявайки прозрачност относно имуществото на лицата, заемащи висши публични длъжности.“</i></p> <p><i>Системата за имуществен контрол, чрез която СМП събира и публикува имуществени декларации, допринася за прозрачността, но проверката на декларациите е недостатъчна, а самата система не дава възможност за установяване на незаконно обогатяване. Докладвано е само за няколко случая на конкретни действия, предприети от други органи във връзка с констатирани несъответствия в декларации. Не беше изпълнена препоръката на Комисията в новия Закон за отнемане на незаконно придобито имущество да се предвиди проверка на</i></p>	<p>2.Налице са разлики в предмета на декларираните, разминавания между кръга на лицата по двата закона;</p> <p>3.Сметната палата не разполага с правомощия да извършва по-проактивно разследване или да идентифицира съмнителни случаи след проверка на декларациите за имуществото и доходите на лицата заемащи висши публични длъжности.</p> <p>4.Сметна палата не осъществява никаква по-нататъшна активна оценка на информацията, съдържаща се в декларациите, и няма достъп до данни за банкови сметки.</p>
--	--	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p><i>имуществото. Фактът, че въобще се разследват съвсем малък брой от тези случаи ясно показва, че съществуват пропуски в тази сфера и че на част от административната машина трябва да бъде изрично възложена отговорност за дейното преследване на незаконното обогатяване.”</i></p> <p><i>Доклад на ЕС България 2014г. приложение за България:</i></p> <p><i>„Сметната палата на България поддържа публичен Регистър на имуществото, доходите и разходите в страната и в чужбина на лицата, заемащи висши държавни длъжности, и техните съпрузи и деца, ненавършили 18 години. Въпреки това системата за деклариране и проверка на имуществото не успя да се справи ефикасно с незаконното обогатяване. През март 2013 г. с изменение на закона бе разширен кръгът на лицата, заемащи държавна длъжност, които трябва да декларират имуществото си, макар да не беше увеличен институционалният капацитет за обработване и осъществяване на надзор на тези декларации”.</i></p>	
<p>Инспекторати</p> <p>Главен инспекторат към Министерски съвет:</p> <p>чл. 46а и сл. от Закона за администрацията</p> <p>Инспекторати на министерства и агенции</p>	<p>Инспекторатите са звена на пряко подчинение на съответния ръководител/министъра/друг/ за осъществяване на административен контрол./противодействие на корупция/.</p> <p>Инспекторатите в министерствата осъществяват административен контрол върху второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. В администрациите, които не се обхващат от този контрол се създават инспекторати.</p>	<p>1. Йерархична зависимост на инспекторатите от висшите органи на изпълнителната власт-Ограничена независимост на инспекторатите</p> <p>2.Ограничена независимост на Главния инспекторат.</p>



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>Според чл.46а ЗА, дейността на инспектората е насочена към пълно и точно изясняване на проверяваните случаи и предлагане на мерки за тяхното разрешаване с цел:</p> <ol style="list-style-type: none">1. предотвратяване и отстраняване на нарушения при функционирането на администрацията;2. независима и обективна оценка на дейността на администрацията;3. подобряване работата на администрацията. <p>Функции: контролни, превантивни, аналитични, разследващи, административно-наказателни.</p> <p>Инспекторатите извършват проверки върху структури, процеси, дейности в администрацията, правят оценка на корупционния риск и предлагат мерки за ограничаването му, осъществяват проверки по ЗПУКИ, съставят актове за установяване на административни нарушения при констатирани нарушения от страна на служителите от администрацията, в предвидените от закона случаи, могат да предлагат дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения и задължения по Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.</p> <p>Главен инспекторат- звено на пряко подчинение на министър-председателя, което кординира и подпомага дейността на инспекторатите, предлага на министър-председателя за утвърждаване методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията; методически указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите и взаимодействието им със специализираните</p>	<p>3. Недостатъчни правомощия и адм. капацитет на Главния Инспекторат за координация и надзор върху дейността на секторните инспекторати.</p> <p>4. „... липсата на централизирана структура и на общи целеви показатели води до това различните ведомствени инспекторати да действат по некоординиран начин.“</p> <p>5. „Инспекторатите имат право да налагат наказания за неспазване на разпоредбите за превенция на корупцията, но в действителност не са упражнявали това право.“</p> <p>6. Висока натовареност, недостатъчна численост на инспекторския състав и обективна невъзможност за повишаване на професионалната квалификация на инспекторския състав.</p>
--	--	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>контролни органи; осъществява контрол по ЗПУКИ и др. нарушения на служебните задължения, разглежда постъпили сигнали за корупция на органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност, извършва проверки и информира министър-председателя за резултатите, разработва и утвърждава Методика за оценка на корупционния риск; осъществяват и други функции възложени от УПМСНА и от министър-председателя.</p> <p>Инструменти: Със Заповед на министър-председателя на РБ № Р-15 от 31 януари 2011 г. е утвърдена Методика за оценка на корупционния риск, по която работят Инспекторатите. Методиката е примерна и има указателен характер. Съгласно методиката, Инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията към министрите/председателите на държавни агенции разработват и предлагат на съответния орган за утвърждаване Методика за оценка на корупционния риск за съответната администрация, отчитайки спецификата на съответната секторна политика. Методиката е развита и подобрена през периода 2010-2014 г., като последната е утвърдена със ЗАПОВЕД № Р-68 София 31 март 2014 г. Тя урежда индикаторите за корупционен риск и методите за оценка на корупционния риск при и по повод на изпълнението на служебни или трудови задължения от служители в администрацията от системата на централната изпълнителна власт. Утвърдените индикатори за корупционен риск са 2 вида: обективни / Индикатори „Нормативна уредба“, „Функции и правомощия“, „Липса на контрол/ и субективни /„Личностни възприятия и нагласи“, „Служебни задължения на отделни служители“, „Административна среда“.</p> <p>Чл.46б регламентира изисквания към инспекторите.</p>	<p>7. Непрозрачност относно дейността на инспекторатите.</p> <p>8.Липса на единна база за обмен на информация, достъп/използване на информационни фондове и ефективно оперативно-техническо взаимодействие</p> <p>9.Следва да се регламентират по - високи изисквания за инспекторите като лица, осъществяващи контрол и специална процедура обезпечаваща независимостта им.</p> <p>10. Неактуалност на наименованията на стратегически документи в устройствените правилници на някои министерства (Министерство на здравеопазването, Министерство на икономиката, Министерство на регионалното</p>
--	--	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

ЗА регламентира и задължение за оказване на съдействие на инспекторите.

Международни оценки по МСП:

Доклад 2014г. „Факт е обаче, че усилията за борба с корупцията са разпокъсани, като нито един антикорупционен орган не разполага с правомощията, нито независимостта, да предизвика промяна. Главният инспекторат може да изиграе ролята на притегателна точка за тази цел, но понастоящем е с твърде ограничени мащаби, за да предизвика истинска промяна.“

Доклад за България по МСО 2014 г.: „Инспекторатите в министерствата се нуждаят от по-голям аналитичен капацитет, за да работят проактивно. Антикорупционният отдел на инспектората към Министерство на финансите разполага с ограничени правомощия за борба с корупцията в митниците и данъчната администрация. Не е ясно до каква степен министерствата прилагат методиката за оценка на корупционния риск, разработена от Главния инспекторат.“

Доклад 2015 г. „Въпреки че ведомствените инспекторати развиха практики за по-ефикасен контрол, липсата на централизирана структура и на общи целеви показатели води до това различните ведомствени инспекторати да действат по некоординиран начин. Изглежда, че в договореностите на местно равнище има големи пропуски.“

Доклад 2017: През 2015 г., като продължение на националната антикорупционна стратегия, правителството започна подготовка за законодателна инициатива за засилване на вътрешните инспекторати в

развитие и благоустройството, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерство на туризма).



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p><i>държавната администрация. Твърди се, че целта на реформата е да се повиши независимостта и разширят правомощията на инспекторатите като административни инструменти за превенция на корупцията, като им се възложи прегледа на декларациите за имотно състояние на длъжностните лица (тези, които не влизат в правомощията на новия антикорупционен орган) и работата по сигнали за корупция и като се измени законодателната уредба във връзка с назначаването на персонал в инспекторатите, прозрачността и отчетността, както и с определянето и планирането на задачите. Важен елемент от реформата ще бъде допълнително да се засили ролята на Главния инспекторат към Министерския съвет, като му бъдат дадени правомощия да координира и да упражнява надзор върху дейностите на секторните инспекторати. Проектопредложенията за необходимите изменения в Закона за администрацията бяха обсъдени на Националния съвет по антикорупционни политики още през лятото на 2015 г. До края на 2016 г. обаче тези предложения все още не бяха приети от Министерски съвет, нито внесени в Народното събрание.</i></p> <p><i>„...Инспекторатите имат право да налагат наказания за неспазване на разпоредбите за превенция на корупцията, но в действителност не са упражнявали това право.“</i></p>	
Органи и звена за борба с корупцията		
Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество	Независим специализиран постоянно действащ държавен орган за борба с корупцията. Технически доклад 2017: „ КОНПИ е третия основен елемент в системата	1.Липсата на ефективно сътрудничество между прокуратурата и



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

<p>Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД) е създадена на 08.08.2005 г. по реда на Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ЗОПДИППД, обн. ДВ, бр. 19 от 1 март 2005 г). Правоприемник на КУИППД е Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ), създадена със Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ, обн. ДВ, бр. 38 от 18 май 2012 г).</p>	<p>за борба с организираната престъпност в България, която участва пряко в разследвания.”</p> <p>Като орган по борба с корупцията съгласно утвърдените международни стандарти, КОНПИ не е предмет на подробно разглеждане тук, независимо от съчетаването ѝ на превантивни функции.</p> <p>Цел: Извършване на проверка на съответните лица за установяване на значително несъответствие в имуществото им, за придобиването на което не е установен законен източник, и внасянето в съда на искове за обезпечаване и отнемане в полза на държавата на това имущество.</p> <p>Функции: превантивни, контролни, разследващи и административно-наказателни функции.</p> <p>КОНПИ ефективно изпълнява функциите си за повишаване на риска от последици за извършителите на корупционни деяния и лица от тежката и организирана престъпност. На законово ниво е изведено взаимодействието между комисията и други държавни органи, с които комисията извършва съвместна проверка, за да изготви цялостен профил на икономическата дейност на проверяваното лице.</p> <p>Международни оценки по МСП:</p> <p><i>Доклад 2017: „Приемането на закон за създаването на ефективна и отчетна нова институция за борба с корупцията ще бъде съществен тест за решимостта на България през 2017 г. Някои характеристики на предвидената нова институция обаче, като например поемането от новата структура на функциите на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, следва да бъдат внимателно разгледани. Предвид постигнатите трайни резултати от Комисията за отнемане на незаконно</i></p>	<p>разследващите органи е основен проблем в разследванията по дела за корупция.</p> <p>2.Неправилното или прекалено широкото дефиниране на престъплението за корупция,</p> <p>3. Прекалено висок финансов праг за образуване на производство за българските стандарти.</p> <p>4. Необходимо е извършване на независима оценка на въздействието на Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество.</p> <p>5.Въпрос на анализ и преценка с оглед ефективност и ефикасност на процеса е регламентиране на функция по доказване на незаконния</p>
---	---	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

придобито имущество е важно организационните промени да не подкопаят напредъка, който вече е постигнат. Що се отнася до отнемането в полза на държавата на незаконно придобито имущество, бяха предложени изменения на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество с цел да се отстранят редица проблеми (например с едно от предложените изменения се предвижда намаляване на минималния размер на значителното несъответствие в имуществото). Тези изменения все още не са приети от Народното събрание. Независимо от това Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество продължава да постига солидни резултати.

Бъдещото ѝ като независима структура обаче остава неясно, като се имат предвид внесените предложения за поемане на нейните функции от бъдещия единен орган за борба с корупцията.

Някои от измененията пораждат затруднения за ефективното функциониране на изземването и конфискацията на незаконно придобито имущество. **Такъв беше случаят например с финансовия праг за образуване на производство, който е твърде висок за българските стандарти.**

Тази комисия продължава да постига значителни резултати въпреки обременяващата нормативна уредба. Затова остават неизяснени въпроси по отношение на новата правна уредба и нейното въздействие върху способността на КОНПИ да действа ефективно.

произход на имуществото от КОНПИ. Например в Чехия, компетентният орган доказва произхода на имуществото, което има реален положителни последици.

б."....Да се приемат необходимите изменения на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество и да се гарантира, че Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество ще продължи да работи независимо и ефективно."



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

ИЗВОДИ

- Налице е разпокъсана институционална рамка в трите власти при липса на взаимодействие и обща координация по вертикала и хоризонтала. Липсва цялостна визия и единен замисъл за институционалната рамка и за дейността на отделните органи по борба с корупцията.
- Дейността на изградените органи по превенция, противодействие и борба с корупцията не съответства в пълна степен на международните стандарти, утвърдени в Конвенцията. Има дейности, посочени от Конвенцията на ООН за борба с корупцията, които остават непокрити от български звена и органи.
- Неясен подход относно позициониране на структурата в държавните органи и в трите власти.
- Липса на единен подход относно процедурата и критериите за избор /назначаване на ръководителите/.
- Липса на единен подход относно отчетността и контрола върху дейността на органите по превенция и противодействие на корупцията.
- Недостатъчна независимост на органите по превенция противодействие/ борба.
- Недостатъчен капацитет (поради ограничени правомощия или ограничен човешки ресурс).
- Липса на ясни приоритети (произлизаща от липсата на цялостна политика по отношение на противодействие на корупцията).
- Недостатъчна координация с други институции и липса на цялостна координация.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

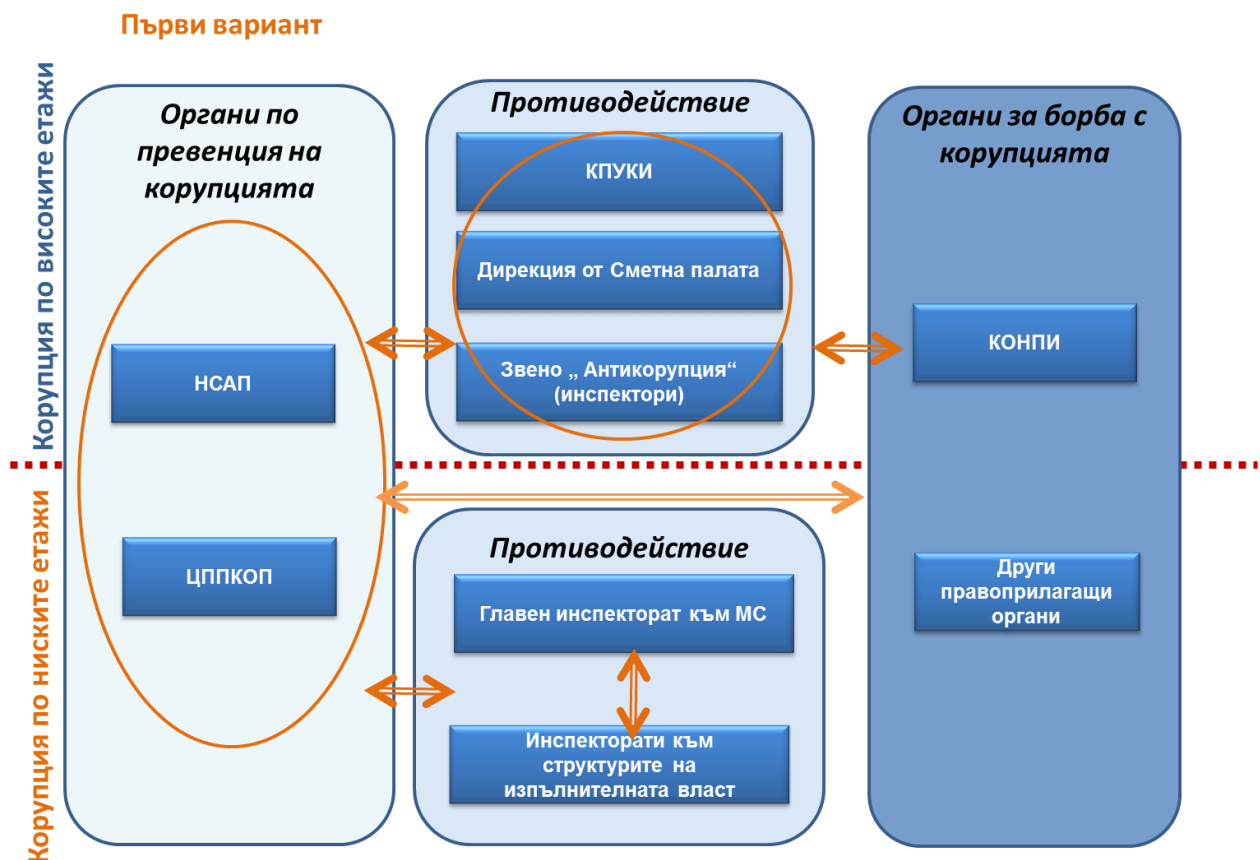
- Липса на прозрачност в дейността и оценка на ефективността на работата им.
- Съществува системно разминаване между оценките за правната рамка в областта на противодействие на корупцията и действителното ѝ практическо изпълнение от страна на отделните институции.
- Размита отговорност между отделните институции в областта на превенция и противодействие на корупцията.
- Налице е липсата на последователност на органите, които отговарят за координацията през различните периоди и при реализиране на целите, функциите и задачите на отделните органи от системата за превенция противодействие и борба с корупцията.
- Липсва институция с ясен ангажимент към разследване на корупция по високите етажи, ОСНОВНА ПРЕПОРЪКА НА ЕК по МСП, неизпълнена от 2007г.
- Липсва работеща институция /КС, НСАП/ и механизъм за цялостна координация и контрол по отношение на антикорупционните политики и мерки.
- Ниско обществено доверие поради липса на резултати от дейността.



МОДЕЛИ НА РЕШЕНИЕ

От извършените анализи произлизат 4 основни модела на решения за институционална рамка в системата на превенцията и противодействието на корупцията. В посочените модели не се дава решение в областта на борбата с корупцията. Всеки от предложените по - долу 4 модела за единен орган за противодействие на корупцията има предимства и недостатъци.

1. Моделът на решение, описан в Стратегическите насоки, приет с РМС от 27.02.2015г. е :



Моделът е:

- Базиран на анализ;
- Изработен е от работна група експерти в областта;
- Съобразява се със стандартите на Конвенцията на ООН за борба с корупцията ;
- Приет е с РМС;

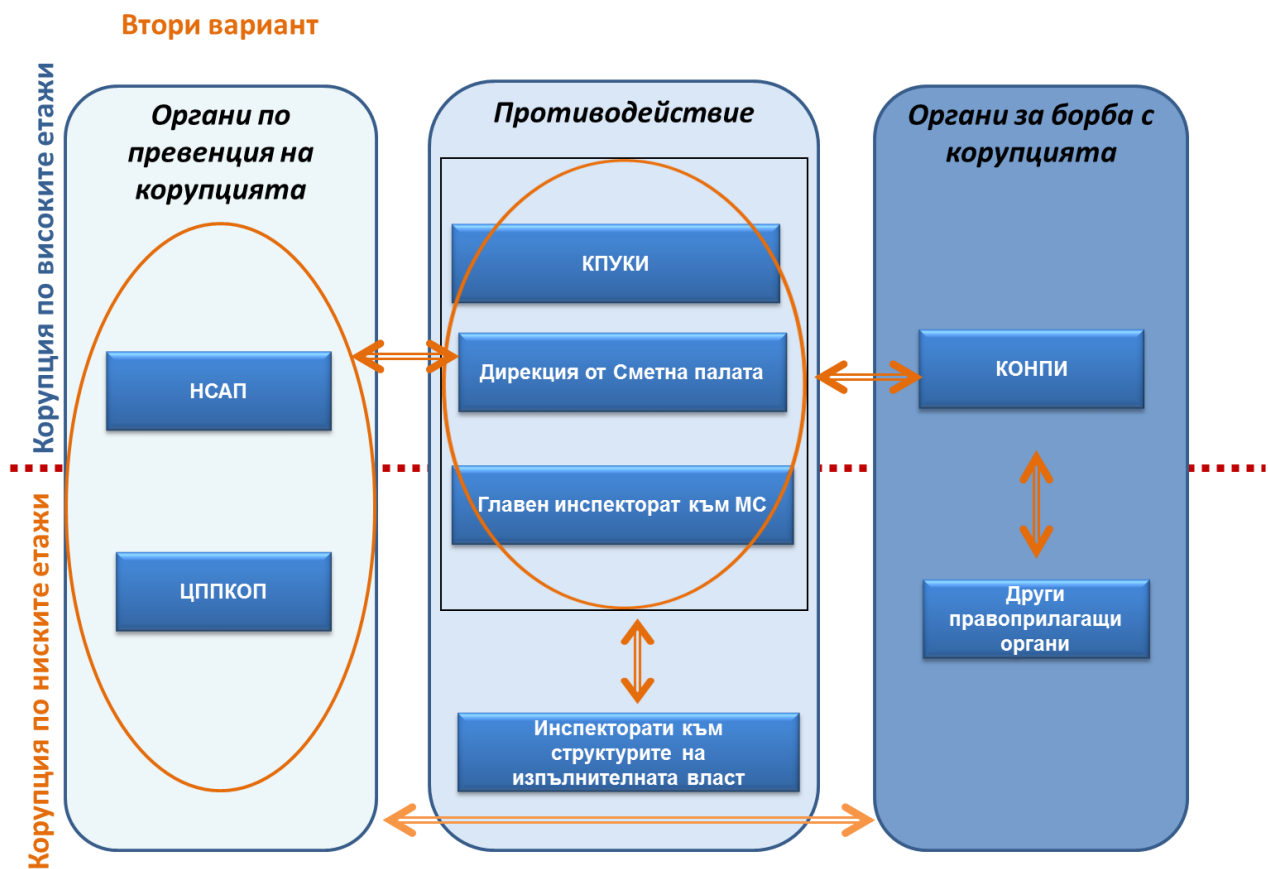


ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

- Изисква най - малко разходи и време;

Недостатък: Съществува риск за недостатъчно обезпечаване на необходимата независимост на инспекторите от ръководителите на тяхната структура.

2. **Експертен модел** –разпределение на органите по функции:



Моделът:

- Спазва стандартите на Конвенцията на ООН за борба с корупцията;
- Базиран е на анализ и разпределя органите по функции;
- Елиминира дублирането на функции;
- Съсредоточава противодействието по високите и ниските етажи в единен орган;



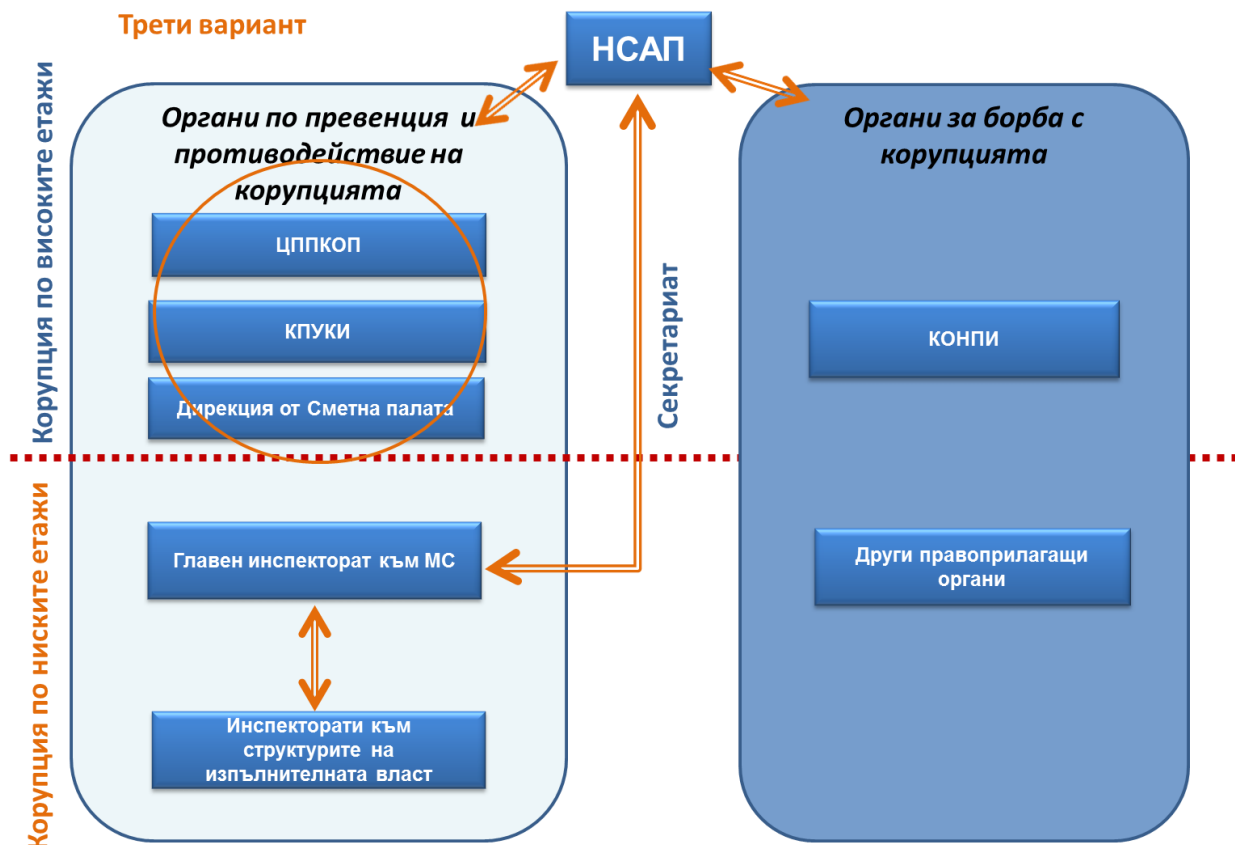
ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

- Осигурява независимост на Главния Инспекторат и възможност за координация и контрол върху дейността на секторните инспекторати по места;
- Елиминира слабостите, установени при детайлния анализ на органите по превенция и противодействие на корупцията, посочени в Таблица № 4;
- Предотвратява свръхконцентрация на власт;
- Осигурява ефективно междуинституционално сътрудничество по вертикала и хоризонтала.

Недостатък:

- по – трудоемък;
- изисква повече време;
- по-голяма финансова обезпеченост;

3. Предложеният Модел на решение в Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015-2020г. е:





ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Моделът:

- Частично съответства на международни стандарти, утвърдени с Конвенцията на ООН за борба с корупцията – създаден е орган по превенция и противодействие;
- Обхваната е и корупцията по ниските и по високите етажи, съгласно изискванията по МСП;
- Налице е координиращ и съгласувателен орган- НСАП;

Недостатъци:

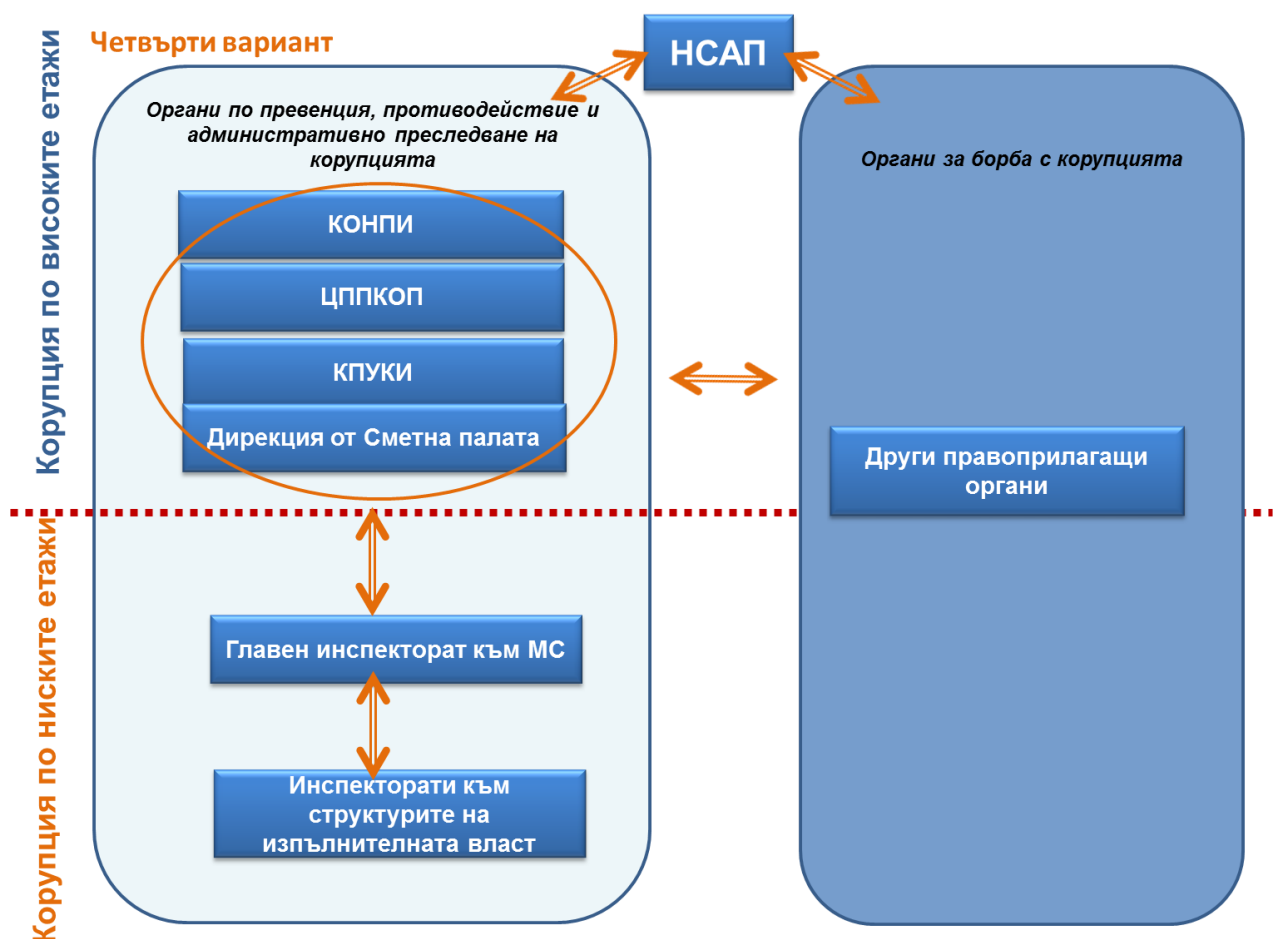
- Не се основава на извършен анализ на риска и оценка на провежданите политики - Националната стратегия е приета без широка дискусия и обсъждане, независимо от значимостта на решения в нея. Фактът, че тя не „изпълнява Стратегическите насоки“, независимо от изричния запис в документа, води до извода, че документът „не стъпва върху анализ на антикорупционните политики в България и „оценка на въздействие на Интегрираната Стратегия“, което не изпълнява препоръките по МСП. Липсват и мотиви за предложените разлики. Това доказва, че отново е налице един документ, основан на „формално и частично изпълнение“ на препоръки на европейски доклади.
- Правомощията на създаденото ново звено – НСАП почти изцяло се дублират с тези на КС, управителното тяло на ЦППКОП, като председателят на НСАП и КС е един и същи. КС и НСАП изпълняват сходни функции по изпълнение на 2 поредни национални стратегии за превенция и противодействие на корупцията, но с малки разлики в състава, т.е налице е липса на последователност и приемственост в политиката по превенция и противодействие на корупцията и в органите, дублиране на функции; След приемането на нова Национална стратегия и нов орган, КС фактически не съществува;
- Като Секретариат към НСАП, Инспекторатът създава политики, координира и ги прилага и контролира, т.е. налице е смесване и дублиране на функции.
- Звеното, което изготвя политиките и анализира изпълнението им, следва да бъде независимо от самите органи, чиято дейност анализира;



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

- Главния Инспекторат остава ограничено независим от ръководителя на структурата;
- Идеята за създаването на единен орган, в който влизат ЦППКОП, КПУКИ и дирекцията от Сметна палата, ограничава превенцията на корупцията само до лицата с публични длъжности, т.е. налице е само частично решение относно превенцията, а не в цялост. Това се доказва и от констатациите в Отчета за изпълнението на Стратегията от 2015г., които отчитат липсата на превантивно звено, извършващо секторни анализи, съгласно изискванията на Конвенцията на ООН за борба с корупцията;
- Не осигурява ефективно междуинституционално сътрудничество по вертикала и хоризонтала.

4. Многоцелеви институционален модел: единен орган по превенция, противодействие и административно преследване на корупцията.





ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Моделът:

- Дава цялостно решение на превенцията и противодействието на корупцията в единен орган - обединява в себе си функциите на няколко агенции чрез хоризонтална интеграция;
- Централизира в себе си цялата необходима информация за предприетите действия по отношение на превенцията и борбата с корупцията;
- От анализа на добрите практики се установи, че страните с най- висок рейтинг според Световния корупционен барометър 2016г. са с многоцелеви институционален модел;
- Обхваната е корупцията по високите етажи в изпълнение на препоръката по МСП;

Недостатък:

- Новата структура може да се превърне в поредната неефективна бюрократична организация;
- Съществува риск от превес на репресивната част над превантивната - може да се пренасочат ресурси, внимание и отговорност от съществуващи вече контролни институции от приоритетни области на реформата;
- Съществува риск от свръхконцентрация на власт-може да се използва като инструмент срещу политически опоненти;
- Частично съответства на международните стандарти, утвърдени с Конвенцията на ООН за борба с корупцията.

Забележки:

1. При разписване на правомощията, целта, приложното поле и очакваните резултати на новия орган следва да се съобрази проектозакона за мерките срещу изпиране на пари, транспониращ Директива 2015/849. Последният адресира решителните мерки за разкриване на корупционни прояви към компетентните институции - ДАНС, МВР, Прокуратура, които разполагат с правомощия и подходящ специализиран инструментариум.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

2.Трябва да има ясно разграничение и баланс между функциите по превенция, противодействие и борба и осигуряване на независимост.

➤ От анализите на Конвенцията на ООН за борба с корупцията, добрите практики и функциите на органите в различните страни, както и установените дефицити от националната рамка / отчети към изпълнението на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015-2020г./ се извеждат следните правомощия:

➤ **Превантивни функции :**

- Анализи на риска /секторни анализи / - видове мерки - законодателни, организационни и правила, свързани с личността/;
- Разработване на стратегии и програми в областта на антикорупционните политики, основани на секторните анализи;
- Предложения за промяна на законодателство, основани на антикорупционни анализи;
- Създаване, насърчаването и развитие на превантивни политики, мерки и практики за прозрачност, както и наблюдение и координиране на прилагането им;
- Методически указания - подпомагане на публичните институции за разработване на секторни планове или планове за интегритет (методология за идентифициране и ограничаване на корупционните рискове) и наблюдение на тяхното изпълнение;
- Информационни кампании /общообразователни/, специализирани обучения по сектори с цел разпознаваемост и формиране на поведение на нетърпимост към проявите на корупционното поведение;
- Ефективно международно сътрудничество с международни и регионални организации, специализирани в областта на превенцията, противодействието и борбата с корупцията.

➤ **Функции по противодействие:**

- Поддръжка на регистри
- Публичен регистър за деклариране на имущество, доходи и разходи на лицата, заемащи висши държавни и други длъжности;



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

- Регистър на декларациите за установяване конфликт на интереси;
- Регистър на получените сигнали за конфликт на интереси и на издадените решения за установяване на конфликт на интереси;
- Регистър на съставените актове за административни нарушения и издадените наказателни постановления.
- Проверка и анализ на декларациите по регистри;
- Издаване на актове за административни нарушения;
- Контрол и мониторинг.
- Обучения във връзка с уеднаквяване на практиката по конфликт на интереси;

➤ **Репресивни функции - разследващи и административно-наказателни функции:**

- Извършване на проверка на лица за установяване на значително несъответствие в имуществото им, за придобиването на което не е установен законен източник;
- Широки правомощия за достъп до различен тип информация, право да се изискват финансови и други документи (независимо от нивото на конфиденциалност) в процеса на провеждане на административни разследвания и производства;
- Санкциониране на случаите на нарушаване на интегритета;
- Внасянето в съда на иски за обезпечаване и отнемане в полза на държавата на това имущество;
- Взаимодействие със структурни звена от националната системата за борба с корупцията и осъществяване на международно сътрудничество.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

IV. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И КЛЮЧОВИ ПРЕПОРЪКИ

Таблица№5

НАЦИОНАЛНА ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА		
ОБЕКТИ НА АНАЛИЗ	ОБОСНОВКА	ПРЕПОРЪКИ
ЗАКОНОДАТЕЛНА УРЕДБА	<p>1. В българско законодателство липсва дефиниция на понятието „корупция“ / „корупционни престъпления“, „корупционно поведение“ / „корупционни действия“, т.е./ пряка или косвена/, за разлика от уредбата в европейските актове и в повечето от европейските страни.</p> <p>2. Налице е разпокъсана законодателна уредба. Терминът „корупция“ се използва в наказателни, гражданско - правни и административни актове с различен обхват, субекти и</p>	<p>1. Да се дефинира понятието корупция пряко и / или косвено чрез описание на понятието „корупционно поведение / действие“, което / които/ следва да се регламентират в случай на подготовка на специален закон за борба срещу корупцията.</p> <p>2. Становището на научната доктрина е: Има два възможни подхода за решаването на въпроса:⁷ 2.1. Възприемане на разбирането, че корупция извън наказателно противоправните деяния не</p>

⁷ Наказателно-правни аспекти в борбата срещу корупцията, доц Л.Груев, Б.Велчев



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>съдържание.</p> <p>3.Наказателно-правната уредба в РБ урежда без претенции за изчерпателност разгърнатата номенклатура на корупционни престъпления, разпръснати като състави в особената част на НК в различни глави.</p> <p>4.Съществуват предпоставки за субективно определяне на критериите за определяне на престъпленията, като корупционни. / Въвеждане на единен каталог за корупционни престъпления.</p> <p>5.НК не обхваща пълно всички форми на корупционно поведение, т.е. налице е празнота относно регламентацията на „ по - незначителни деяния с оглед на тяхната обществена опасност, прояви,</p>	<p>може да съществува. В този случай следва само да се ревизират нормите на наказателния закон и същевременно да се допълнят с нови, несъществуващи понастоящем хипотези, като се преосмисли въпроса за степента на отговорност за тези състави и тя се съобрази с действителната им обществена опасност.</p> <p>Да се обмисли и обособяването на самостоятелен раздел „Корупционни престъпления“.</p> <p>2.2.Възприемане на разбирането, че корупцията е по-широко явление от нормативно уредените в наказателния закон хипотези. В този случай следва да се изгради цялостен комплекс от мерки (вкл. административни и дисциплинарни) и институции, призвани да се борят с това явление в национален мащаб т.е. изготвяне на антикорупционен кодекс/закон.</p>
--	--	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>с които остава задача на останалото законодателство.</p> <p>6.Липсата на законова уредба относно дефиниция на понятието „корупция“ и /или „корупционно поведение“ / корупционно действие“ затруднява квалифицирането на определени действия/поведения като корупционни. За да бъде наблюдавано, корупционното поведение следва да бъде конкретизирано и локализирано.</p> <p>7.Липсва единен акт /закон / кодекс/ за борба с корупцията, който да дефинира понятието корупция, корупционно поведение, корупционно действие, органи за борба с корупцията, очертаване на персонален състав- кръг на възможни субекти. Това остава определени деяния и</p>	<p>3.Да се изработи специален закон за борба срещу корупцията, в който да се даде описание на понятието /косвено/, институционалната рамка и взаимодействието между различните органи.</p> <p>Мотиви:</p> <p>Докладът по МСП 2017г. препоръчва: РБ да приеме нов закон за борба с корупцията в съответствие със стратегията за борба с корупцията / за борба по високите етажи на властта, предвиждащ включително създаването на единен орган със солиден независим мандат за борба с корупцията по високите етажи на властта.</p> <p>В този закон следва да се очертаят и:</p> <ul style="list-style-type: none">- най- важните характеристики на корупционното поведение,- орган / органите за превенция /противодействие / борба с корупцията и /или /за борба с корупцията по високите етажи на
--	---	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>определени лица ненаказуеми .</p> <p>8.Законодателната уредба на органите за превенция, противодействие и борба с корупцията е разпокъсана в различни по ранг актове.</p> <p>9.Налице са чести промени в законодателните актове, регламентиращи дейността на органите за превенция борба и противодействие на корупцията.</p> <p>Това е предпоставка за възникване на липси или небалансирани хоризонтални и/или вертикални връзки и взаимодействие между органите и дублиране / или празноти при уредбата на функциите на органите по превенция и противодействие на корупция. Налице са чести изменения в актовете, разминаване между</p>	<p>властта/ и да се конкретизира тяхното място в държавната йерархия,</p> <p>- „персоналния обхват“- кръга от възможни субекти на корупционно поведение, по аналогия с Наказателната конвенция,</p> <p>- да се постави въпроса за съотношението при корумпирано поведение на обществения и личния интерес, т.е. да се изясни „дали съответната облага, за да е елемент на корумпирано поведение или трябва да е получена единствено при нарушаване на задълженията на лицето .“/ пример Италия/</p> <p>- да се изясни съотношението между понятията „престъпление“ и „корупция“.</p> <p>4. Да се изготвят предложения за единни национални критерии / индикатори за корупция.</p> <p>Други препоръки от Доклади по МСП</p>
--	--	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>понятията .</p> <p>10.Налице е липса на регламентирано ефективно взаимодействие между самите органи, които се занимават с превенция/ борба и противодействие на корупцията.</p> <p>11.Липсва цялостна визия и единен замисъл за институционалната рамка и за дейността на отделните органи по борба с корупцията.</p> <p>12. Липсват единни обективни критерии за оценка на нивото на корупция, както в световен мащаб, така и в България.</p>	<p>/2017г./:</p> <p>1. Да се приеме нова нормативна уредба относно борбата с корупцията в съответствие с целите, изложени в стратегията за борба с корупцията, и да се осигури прилагането на тази уредба.</p> <p>2. Да се приеме и осъществи реформа на Закона за администрацията с цел укрепване на вътрешните инспекторати в държавната администрация.</p> <p>3. Да се приемат необходимите изменения на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество и да се гарантира, че Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество ще продължи да работи независимо и ефективно.</p> <p>4.Да се изготвят единни обективни критерии за оценка на нивото на корупция.</p>
--	---	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Международни оценки:

Доклади по МСП 2017г.:

„...В първите години след присъединяването към ЕС България предприе редица законодателни и институционални мерки за противодействие на корупцията. При все това, въпреки че първоначалните резултати изглеждаха обещаващи в някои отношения, тези усилия не доведоха до необходимата коренна промяна в борбата срещу корупцията

Законодателният процес в България не е осигурявал предсказуема правна среда. Все още е налице формалистична нормативна уредба. Въпреки широко обхватните промени в ЗСВ и подобряването на гражданския производство, все още съществуват значителни предизвикателства, които



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

трябва да бъдат преодоленни. Наказателният кодекс също бе посочен като източник на проблеми при преследването на тежки престъпления и бе предмет на непрекъснати дискусии в рамките на няколко поредни правителства. Проблемите са били предмет на задълбочен анализ през годините и възможните обяснения включват наличие на остарели разпоредби в Наказателния кодекс, липса на капацитет в ключовите институции, неорганизирани или разпокъсани структури и тромави процедури — въпроси, чието разрешаване изисква време, ангажираност и решителност.

Като цяло напредъкът, постигнат от България по четвъртия и петия показател/ корупция по високите



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>етажи на властта и организирана престъпност/, е ограничен, като продължават да съществуват основни предизвикателства по отношение на институционалната и правната рамка, както и по отношение на постигането на трайни резултати.</p> <p>Досега в България броят на конкретните дела за корупция по високите етажи на властта, завършили с влезли в сила осъдителни присъди, е много ограничен, а увеличаването на броя на тези присъди е най-ясното доказателство, че борбата срещу корупцията е реален приоритет....”</p>	
ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА	1.Разпокъсана институционална рамка в трите власти при липса на взаимодействие и обща координация по вертикала и хоризонтала.	1.Анализ на потенциала на съществуващите институции, разпределението на компетентностите и отговорностите между различните участници в процеса; изработване



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>2. Дейността на изградените органи по превенция, противодействие и борба с корупцията не съответства в пълна степен на международните стандарти, утвърдени в Конвенцията. Има дейности, посочени от Конвенцията на ООН за борба с корупцията, които остават непокрити от български звена и органи.</p> <p>3. Неясен подход относно позициониране на структурата в държавните органи и в трите власти.</p> <p>4. Липса на единен подход относно процедурата и критериите за избор /назначаване на ръководителите/.</p> <p>5. Липса на единен подход относно отчетността и контрола върху</p>	<p>на подробна пътна карта за взаимодействие между всички съответни институции за отстраняване на слабостите при разследването и наказателното преследване на случаи на корупция по високите етажи на властта.</p> <p>2. Изграждане на единна институционална рамка, при обезпечаване на изискванията на Конвенцията на ООН за борба с корупцията:</p> <ul style="list-style-type: none">• Независимост ;• Наличие на достатъчни материални ресурси и специализиран персонал, както и обучение, необходимо за изпълнение на функциите;• Публичност, прозрачност на дейността. <p>3. Ясно разпределение на компетентностите и отговорностите между органите.</p> <p>4. Обезпечаване на координация и реално взаимодействие между органите за превенция,</p>
--	--	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>дейността на органите по превенция и противодействие на корупцията.</p> <p>6. Недостатъчна независимост на органите по превенция противодействие/ борба.</p> <p>7. Недостатъчен капацитет (поради ограничени правомощия или ограничен човешки ресурс).</p> <p>8.Липса на ясни приоритети (произлизаща от липсата на цялостна политика по отношение на противодействие на корупцията).</p> <p>9. Недостатъчна координация с други институции и липса на цялостна координация.</p> <p>10. Липса на прозрачност в дейността</p>	<p>противодействие и борба с корупцията.</p> <p>5. Създаване на единен подход относно процедурата и критериите за избор /назначаване на ръководителите/</p> <p>6. Създаване на единен подход относно отчетността и контрола върху дейността на органите по превенция и противодействие на корупцията.</p> <p>7.Гарантиране на системен подход в дейността на отделните институции.</p> <p>8.Изготвяне на механизъм за външна оценка за работата на отделните органи от независима/и организация.</p> <p>9.Създаване на нова институция или реорганизация на действаща/и институции с ясен ангажимент към разследване на корупция</p>
--	---	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>и оценка на ефективността на работата им.</p> <p>11. Съществува системно разминаване между оценките за правната рамка в областта на противодействие на корупцията и действителното й практическо изпълнение от страна на отделните институции.</p> <p>12. Размита отговорност между отделните институции в областта на превенция и противодействие на корупцията.</p> <p>13. Налице е липсата на последователност на органите, които отговарят за координацията през различните периоди и при реализиране на целите, функциите и задачите на отделните органи от системата за</p>	<p>по високите етажи.</p> <p>10. От изключително значение ИЗБОРЪТ НА МОДЕЛ ДА ПОЧИВА НА ИЗВЪРШЕН АНАЛИЗ. /Извършените анализи налагат 4 възможни модели на решения, виж приложение/</p> <ul style="list-style-type: none">• В случай, че е налице решение за създаване на нов орган, то той трябва да бъде позициониран равно отдалечено от трите власти и да има висока степен на независимост, като своеобразен „остров на интегритет и компетентност“.• Да се извърши предварителна икономическа оценка - може ли да се осигури достатъчно и устойчиво финансиране. Важно е да се изясни вида на новия орган и неговото институционално позициониране, да се определи ясно визията и мисията, функциите и задачите, както и правилата за междуведомствено сътрудничество.
--	--	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>превенция противодействие и борба с корупцията.</p> <p>14. Липсва институция с ясен ангажимент към разследване на корупция по високите етажи, ОСНОВНА ПРЕПОРЪКА НА ЕК по МСП, неизпълнена от 2007г.</p> <p>15. Липсва работеща институция /КС, НСАП/ и механизъм за цялостна координация и контрол по отношение на антикорупционните политики и мерки.</p> <p>16. Ниско обществено доверие поради липса на резултати от дейността.</p> <p>Международни оценки: Технически доклад по МСП 2017г.:</p>	<ul style="list-style-type: none">• Създаването на органа да почива на солидна правна основа/закон.• Независимостта включва прозрачен избор на политически независим и безпристрастен ръководител на структурата, с доказан опит и добра професионална репутация.• Изготвяне на вътрешни правила, процедури, кодекс на поведението на служителите, работни планове, показатели за оценка на напредъка.• Обучението на персонала е изключително важен фактор за успеха на новата структура, както първоначално/въвеждащо, така и текущо. <p>Препоръки от Доклади по МСП 2017г.:</p> <p>1. Да се създаде ефективен орган за борба с корупцията - единен орган със солиден независим мандат за борба с корупцията по високите етажи на властта. Приемането на</p>
--	--	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p><i>„.....Цялостната институционална структура за борба срещу корупцията в България продължава да е разпокъсана и поради тази причина – до голяма степен неефективна. В резултат на това общите проблеми с корупцията на по-ниско равнище в държавната администрация също продължават да бъдат предизвикателство.</i></p> <p><i>В докладите по МСП систематично се изтъква необходимостта от укрепване на институциите, за да се реагира на проблемите. Налице е липса на капацитет в ключовите институции, неорганизирани или разпокъсани структури. „</i></p>	<p>закон за създаването на ефективна и отчетна нова институция за борба с корупцията ще бъде съществен тест за решимостта на България през 2017г. Да се гарантира бързото създаване на новата институция и да ѝ се предоставят необходимите ресурси.</p> <p>2.Предвид постигнатите трайни резултати от Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество е важно организационните промени да не подкопаят напредъка, който вече е постигна. Бъдещото като независима структура обаче остава неясно, като се имат предвид внесените предложения за поемане на нейните функции от бъдещия единен орган за борба с корупцията.</p> <p>3. Да се създадат единни минимални стандарти за обществения сектор във връзка с контролните органи, оценката на риска и задължението за отчитане, гарантиране на</p>
--	---	--



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

		оперативна приемственост.
СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА	<p>1.Има множество стратегически документи през годините, но са недостатъчно ефективни и пълни и поради това не водят до съществено подобрене в борбата с корупцията.</p> <p>2.Налице е липса на последователност и приемственост през различните периоди между самите стратегии.</p> <p>3.Налице е липса на последователност и хаотичност на действията по изпълнението.</p> <p>4.Липса на политическа воля за устойчивото прилагане на стратегиите.</p> <p>5.Всички стратегии, в т.ч. и Националната стратегия за превенция</p>	<p>Ревизиране на действащата Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015-2020г или изготвяне на нова Стратегия за превенция, противодействие и борба с корупцията след извършване на цялостен анализ, оценка на риска и мониторинг върху изпълнението на дейността от страна на органите и звената в системата превенция противодействие и борба с корупцията.</p> <p>Въвеждане на конкретни мерки и индикатори, в т.ч. и отговорни лица, в планове и програми за изпълнение на стратегията с оглед оценка и измерването на резултатите.</p> <p>Възприемане на единен подход и взаимно свързаност между отделните мерки и резултатите, основани на анализ и оценка на въздействието.</p>



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>и противодействие на корупцията 2015-2020г., са изготвени при липса на извършен предварителен анализ на риска и мониторинг върху изпълнението, освен Стратегическите насоки, приети с РМС № РМС от 27 февруари 2015 г.</p> <p>6.Фрагментирано и формално програмиране на обществените отношения свързани с борба с корупцията, на „парче“, /доклади на МСП 2012, 2014/.</p> <p>7.Налице е недостатъчна конкретност на поставените мерки и индикатори в плановете и програми към стратегиите, което затруднява оценката и измерването на резултатите. Стратегиите са с пожелателен характер.</p>	<p>Дългосрочно планиране и последователност на действията- пътна карта ;</p> <p>Обезпечаване на необходимата публичност и прозрачност и широк дискуссионен форум при обсъждане на стратегическите насоки в областта на корупцията.</p> <p>Препоръки от Доклада по МСП 2017г.:</p> <p>1. На основата на анализа на приключили дела да се изготви пътна карта за взаимодействие между всички съответни институции за отстраняване на слабостите при разследването и наказателното преследване на случаи на корупция по високите етажи на властта, като тази карта следва да включва и механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост.</p> <p>2.Да се създаде механизъм за публично</p>
--	--	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

	<p>8. Изпълнението и отчитането на плановете и програмите е оставено на административно ниво и без извършване на цялостен секторен анализ, въпреки наличието на аналитични структури.</p> <p>9. Липса на механизъм за мониторинг и оценка на стратегиите и тяхното прилагане;</p> <p>10. Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015-2020г. е приета без обсъждане и липса на достатъчно публичност и прозрачност.</p>	<p>отчитане на напредъка по изпълнението на националната стратегия за борба с корупцията.</p> <p>3. Да бъдат въведени основани на риска мерки за противодействие на корупцията по ниските етажи на властта във високорискови сектори в рамките на държавната администрация.</p>
--	---	---



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

- Налице е липса на последователност, единен подход /стандарт/, визия и цялостен замисъл в стратегическата, законодателната и институционална рамка относно превенцията, противодействието и борбата с корупцията в РБ.
- Предложеният модел на решение от Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015-2020 г. не съответства на този в Стратегическите насоки, приети с РМС от 27.02.2015 г. Този модел на решение „не стъпва върху анализ на антикорупционните политики в България и „оценка на въздействие на Интегрираната Стратегия“, в нарушение на препоръките по МСП.
- Налице е празнота в законодателството относно понятието „корупция“/, „корупционно поведение“/ „корупционно действие“, „органи за борба с корупцията, очертаване на персонален състав- кръг на възможни субекти. Това остава определени деяния и определени лица ненаказуеми. Липсват единни национални индикатори за корупция. Квалифицираните като корупционни престъпления състави са разпръснати в различни глави на НК.
- Институционалната рамка е разпокъсана.
- Наблюдава се продължаваща тенденция за дублиране на функции, което обуславя неефективност и неефикасност на законодателната и институционалната рамка.
- Липсата на взаимодействие и обща координация по вертикала и хоризонтала в трите власти нарушава синергичното единство в системата.
- Наблюдава се дисбаланс в системата по превенция, противодействие и борбата с корупцията в България. Налице е превес на органите по противодействие и борба за сметка на чистата превенция.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

- Съществува частично дублиране на функции, което е предпоставка за размиване на отговорността между отделните институции.
- Сега действащите органи по превенция и противодействие на корупцията не отговарят на международните стандарти на Конвенцията на ООН по отношение на независимост, необходим капацитет.
- Множеството органи, създадени през годините, са оставени недовършени в концептуално отношение. Това е една от причините, поради която, се наблюдават слаби или липсващи практически резултати.
- ОТ 2007г. ДОСЕГА ОСТАВА НЕИЗПЪЛНЕНА ОСНОВНАТА ПРЕПОРЪКА НА ЕК ПО МСП ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ИНСТИТУЦИЯ С ЯСЕН АНГАЖИМЕНТ КЪМ РАЗСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИЯ ПО ВИСОКИТЕ ЕТАЖИ.
- Това обуславя спешна необходимост от цялостна реформа в системата на превенция, противодействие и борба с корупцията при последователност, единен подход и визия.
- ВАЖНО Е ТЯ ДА СЕ ОСНОВАВА НА ИЗВЪРШЕН АНАЛИЗ, обосноваващ и предлагащ цялостен модел на решение в областта на превенция, противодействие и борба с корупцията.
- Необходимо е ревизиране на действащата Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015-2020г или изготвяне на нова Стратегия, основана на анализ, оценка на риска и мониторинг върху изпълнението на дейността на антикорупционните органи/звена.
- Необходимо е приемането на нов антикорупционен закон / кодекс за борба срещу корупцията, дефиниращ понятието „корупция“ пряко или косвено, институционалната рамка и взаимодействието между различните органи, както и извършване на съответни промени в НК и специализираните закони.



ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

- Целесъобразно е да се изработят и приемат единни национални индикатори за корупция.
- Следва да се консолидира и хармонизира институционалната рамка на системата за превенция, противодействие и борба с корупцията.
- Необходимо е да се отговори на препоръките на ЕК относно институцията за разследване на корупция по високите етажи, без да се допуска дублиране на функции.
- Следва да се обезпечи независимост, автономност и приемственост на дейността на органите по превенция, противодействие и борба с корупцията.
- Да се извършват прозрачни подбори на ръководителите на структурите, основани на доказан опит, добра професионална репутация, политическа независимост и безпристрастност.
- Високата квалификация и почтеност на служителите, както и регулярното обучение са изключително важни фактори за успеха на структурите.
- Практическата насоченост и резултати ще намалят усещането за липса на справедливост и ще възстановят доверието в институциите.