

# АНТИКОРУПЦИОННАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ

Преглед и препоръки за реформа

Любомир Авджийски  
Правен експерт  
Институт за пазарна икономика  
[avdjiiski@ime.bg](mailto:avdjiiski@ime.bg)

април 2016

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	
<b>АС</b>	Апелативен съд
<b>АСРО</b>	Прокуратура за борба с корупцията и организираната престъпност - Испания
<b>БНБ</b>	Българска народна банка
<b>ВАС</b>	Върховен административен съд
<b>ВКП</b>	Върховна касационна прокуратура
<b>ВКС</b>	Върховен касационен съд
<b>ВСС</b>	Висш съдебен съвет
<b>ДАНС</b>	Държавна агенция „Национална сигурност“
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>ЕСПЧ</b>	Европейски съд за правата на човека
<b>ЗПИЛЗВДДП</b>	Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности
<b>ЗПУКИ</b>	Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
<b>ЗСВ</b>	Закон за съдебната власт
<b>ИПИ</b>	Институт за пазарна икономика
<b>ККРБК</b>	Комисия за координация на работата за борба с корупцията
<b>КППК</b>	Комисия за превенция и противодействие на корупцията
<b>КПУКИ</b>	Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
<b>МП</b>	Министерство на правосъдието
<b>МС</b>	Министерски съвет
<b>МВР</b>	Министерство на вътрешните работи
<b>НСАП</b>	Национален съвет по антикорупционни политики
<b>НПК</b>	Наказателно-процесуален кодекс
<b>НС</b>	Народно събрание
<b>ОЛАФ/ОЛАФ</b>	Европейска служба за борба с измамите
<b>ОИСР</b>	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
<b>ПРБ</b>	Прокуратура на Република България
<b>СГП</b>	Софийска градска прокуратура
<b>ЦППКОП</b>	Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност
<b>САС</b>	Софийски апелативен съд
<b>СГС</b>	Софийски градски съд

## Съдържание

Въведение .....	4
1. България на корупционната карта .....	5
2. Общи бележки за антикорупционните тенденции в Европа.....	6
3. Антикорупционни стратегии в България .....	8
3.1. Антикорупционните стратегии от 2000 г. до 2015 г. ....	8
3.2. Антикорупционна стратегия „Кунева“ (2015-2020 г.) .....	10
Международен опит и сътрудничество.....	11
Основни проблеми .....	12
4. Административни органи за превенция и противодействие на корупцията.....	13
4.1. Органи за анализ и оценка .....	13
4.1.1. БОРКОР и Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност.....	14
4.1.2. Национален съвет по антикорупционни политики към Министерски съвет.....	15
4.2. Органи за почтеност и конфликт на интереси .....	17
4.3. Закон за отнемане на незаконно придобито имущество .....	18
4.4. Нов „антикорупционен закон“ .....	18
4.4.1. Предистория на „антикорупционния закон“ .....	18
4.4.2. Първи проект на „антикорупционния закон“ .....	19
4.4.3. Втори опит за създаване на „антикорупционен закон“ (закон за интегритет) .....	20
5. Наказателни мерки за борба с корупцията.....	24
5.1. Прокуратурата.....	24
5.1.1. Обща оценка за дейността на прокуратурата .....	24
5.1.2. Резултати на прокуратурата при корупционните престъпления.....	25
5.1.3. Специален надзор за корупцията по високите етажи на властта .....	30
5.1.4. България и международните стандарти за антикорупционните органи .....	31
Заключение .....	40
Източници.....	42

## Въведение

Настоящият анализ разглежда систематично антикорупционните политики, мерки и органи в България. Няма претенция за изчерпателност и всеобхватност, тъй като поставената тема е твърде широка. Целта е да се направи „панорамна снимка“ на системата от стратегии, закони и органи в областта на борбата с корупцията, както и да се набележат основни проблеми в тази система. По-особено внимание е обърнато на проекта за „антикорупционен закон“<sup>1</sup>, както и на прокуратурата като основен наказателно-правен орган за борба с корупцията. Надяваме се този подход да допринесе за изясняването на една сложна материя, с която често се спекулира.

Анализът започва с вътрешните и външни оценки за наличието на корупция в България и за способността на българските институции да се справят с този проблем. Във втората част разглеждаме антикорупционните стратегии (от 2000 до 2015 г.), тъй като те представляват „рецептата“ или „пътната карта“, която политическата власт разписва, за да се справи последователно и устойчиво с проблема. Антикорупционните стратегии се очаква да са гаранция, че законодателните и практически мерки няма да бъдат хаотични. Също така, проследявайки плана за изпълнение на стратегиите, обществото трябва да може да се ориентира за напредъка в тази област.

Следващата цел на анализа е да изясни разликата между административните и наказателно-правните мерки за борба с корупцията. Причината за този фокус е сериозното неразбиране в обществото по въпроса кой орган каква роля има в борбата с корупцията. Изяснявайки правомощията на различните органи, се опитваме да посочим и основни проблеми в тяхната структура, правомощия и практическа дейност.

В процеса на изготвяне на анализа достигнахме до следните заключения:

- 1) Българските институции следва да прецизират значително антикорупционните политики и да осигурят приемственост и последователност в действията на различните състави на Министерски съвет, Народното събрание, Висш съдебен съвет и др. (раздел 2 на анализа)
- 2) Административните органи за превенция и противодействие на корупцията следва да бъдат реструктурирани и дейността им да бъде по-ефективна чрез промени в съответното законодателство. Сами по себе си, обаче, те са помощни органи и не могат да се справят с проблем, който изисква адекватни наказателно-правни мерки. (раздел 3)
- 3) Необходими са сериозни промени в наказателно-правната система за борба с корупцията. Наличните резултати и оценките на вътрешни и външни наблюдатели показват, че е наложителна реформа в структурата, правомощията и дейността на прокуратурата (като основен орган, изпълняващ наказателната политика на страната и в частност антикорупционната политика). Едва на следващо място следва да се оптимизират останалите разследващи и оперативно-технически органи – МВР, ДАТО, ДАНС и др., които имат правомощия по разкриването на корупционни престъпления. Разбира се, реформите в двете направления могат да се извършват паралелно.

Данните в анализа показват, че прокуратурата е в пъти по-неефективна по дела за корупционни престъпления в сравнение с останали видове престъпления. Ето защо в петата част анализът излага някои структурни и функционални проблеми в прокуратурата, като показва, че е налице връзка между, от една страна, липсата на резултати в борбата с корупцията и от друга:

---

<sup>1</sup> Закон за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество - <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=6485>

- ✓ Възможността за политическо влияние върху съдебната власт и в частност върху прокуратурата,
- ✓ Силната централизираност на прокуратурата и безотчетността на нейното ръководство, които са предпоставка за злоупотреба с власт и за нерегламентирано влияние на прокуратурата върху останалите институции, без наличието на инструменти за възпирането на такова влияние.

Борбата с корупцията е сложен процес, касаещ работата на цялата съдебна власт, както и взаимодействието между трите власти.

На последно място в анализа са разгледани въпросите за човешкия ресурс в борбата с корупцията, както и гаранциите за компетентността и почтеността на хората, които работят в антикорупционните органи.

## 1. България на корупционната карта

**Не би било пресилено да се каже, че корупцията е политически, икономически и социален проблем №1 за България.** Корупцията в страната има много лица и проявления – превземане на държавата (state capture), непотизъм, лобистко законодателство, злоупотреба с власт, замяна на демокрацията (де юре) с олигархия (де факто), но реално всички те представляват различните симптоми на една и съща болест. „Заразата“ е стигнала дотам, че настоящият председател на Върховния касационен съд да заяви следното: *„Ако българската олигархия си има държава, то тогава всеки опит властта да бъде върната в ръцете на гражданите наистина може да се нарече преврат. Това е система, която е вербувала големи човешки и материални ресурси в изграждането на добре действаща машина; която умело си служи със службите, медиите, икономиката, политиката и разбира се, със съдебната система.“*<sup>2</sup>

Наличието на върховенство на правото в една страната е основна предпоставка за липсата на корупция. Къде е България в международните и вътрешни изследвания, касаещи върховенството на правото като цяло и корупцията в частност?

Редица наблюдатели предупреждават, че става все по-трудно България да бъде разглеждана като страна, в която е установено върховенство на правото. В доклад на Европейската комисия за сътрудничество в правосъдието се посочва, че около 4% от българското общество има доверие в съдебната система.<sup>3</sup> Сходни са данните за доверието в съдебните институции и при вътрешните социологически проучвания. Изследване на „Алфа рисърч“ от 2016 г. показва, че доверието в съда е около 8%, а в прокуратурата - около 6%.<sup>4</sup> През януари 2016 г. бе публикуван индексът „Възприятия за корупция 2015“<sup>5</sup> на Transparency International, по който България се нарежда на 69-то място от 168 страни. За сравнение, Румъния по този показател е на 58-мо място, Македония - на 66-о, а Сърбия - на 71-во място.

<sup>2</sup> Слово на председателя на Върховния касационен съд Лозан Панов по случай 135-годишнината от създаването на съда, 11 декември 2015 г. - [http://www.vks.bg/vks\\_p02\\_0279.htm](http://www.vks.bg/vks_p02_0279.htm).

<sup>3</sup> Доклад „Независимост и ефективност на съдебната власт“ от 2015 г. на Европейската мрежа за сътрудничество в правосъдието /ENJC/ - показателят доверие в съдебната система е на стр. 25

<sup>4</sup> Представително социологическо проучване на „Алфа Рисърч“ от февруари 2016 г. [http://alpharesearch.bg/bg/socialni\\_izsledvania/political\\_and\\_economic\\_monitoring/drugi\\_institutsii.html](http://alpharesearch.bg/bg/socialni_izsledvania/political_and_economic_monitoring/drugi_institutsii.html)

<sup>5</sup> Индексът „Възприятия за корупция 2015“ на Transparency International - <http://www.transparency.org/cpi2015>

Според Индекса за върховенството на правото за 2015<sup>6</sup> г. сред 102 страни България се нарежда на 56 място след развиващи се страни като Албания, Босна и Херцеговина, Либерия, Танзания и др. По показателя „Липса на корупция“, който е част от този индекс, страната е поставена на 71-во място от 102 страни през 2015 г., непосредствено след Замбия, Гана, Сърбия, Босна и Херцеговина, Русия и далеч след Румъния, която е на 40-то място. Само четири години по-рано Румъния е била на 47-мо място, а България - на 56-то по този показател. Очевидно се развива тенденцията двете страни да се отдалечават една от друга, като отдалечаването не е в полза на България.

Според изследване на Европейския парламент<sup>7</sup> от март 2016 г. България губи между 14 и 22% от БВП на година поради корупционни практики. В рамките на ЕС единствено икономиката на Румъния плаща сходна по размер цена на корупцията.

Установяването на Механизма за сътрудничество и проверка (Cooperation and Verification Mechanism, CVM) в сферата на правосъдието и корупцията бе едно от условията за приемане на в България и Румъния в ЕС. От мониторинговите доклади по този механизъм за последните девет години се вижда, че се повтарят едни и същи констатации по отношение на корупцията и организираната престъпност в България. Напредък не само че не е постигнат, но Европейската комисия изразява все по-нетърпелив и критичен тон в своите доклади:

*„Корупцията продължава да бъде сериозен проблем в България. В неотдавнашно проучване на Евробарометър почти всички отговорили отбелязват корупцията (97%) като голям проблем.“<sup>8</sup> (От Доклад по механизма за сътрудничество и проверка, 2015 г.)*

*„България редовно се нарежда сред държавите-членки на ЕС, в които има най-засилено усещане за наличие на корупция, а корупцията се счита за една от най-важните пречки пред извършването на стопанска дейност в България.“<sup>9</sup> , „...липсата на солидни резултати по дела за корупция и организирана престъпност по високите етажи на властта си остава редовна тема в дебатите между независимите наблюдатели в България.“ (От Доклад по механизма за сътрудничество и проверка, 2016 г.)*

Сходен е тонът в оценките на България от Групата на страните срещу корупцията към Съвета на Европа, GRECO.<sup>10</sup> В последния доклад се чете следното: „Събеседниците по места изказват мнение, че съдебната система продължава да бъде една от най-малко надеждните институции и че нейната уязвимост от незаконно външно влияние и корупция се възприемат като емблематични.“

## 2. Общи бележки за антикорупционните тенденции в Европа

През последните 20 години в страните от Европейския съюз се наблюдава тенденцията за прецизиране на антикорупционните мерки в посока обособяване на отделни системи от закони и органи за борба с корупцията. Още през втората половина на 20-ти век някои страни-членки на ЕС разбират, че с глобализацията на икономиката се увеличават мащабите на корупцията и търговията с влияние, а заедно с това се появяват все по-модерни и организирани

<sup>6</sup> Индекс на върховенството на правото, 2015 г. [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli\\_2015\\_0.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf)

<sup>7</sup> Изследване на Европейския парламент за цената на корупцията, март 2016 г.

<sup>8</sup> Доклад на Европейската комисия по механизма за сътрудничество и проверка, 2015 г. - [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2015\\_36\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2015_36_bg.pdf)

<sup>9</sup> Доклад на Европейската комисия по механизма за сътрудничество и проверка, 2016 г. [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2016\\_40\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_bg.pdf)

<sup>10</sup> Доклад на комисията GRECO към Съвета на Европа относно превенцията на корупцията в България, 2015 - [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2014\)7\\_Bulgaria\\_BG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2014)7_Bulgaria_BG.pdf)

методи за тяхното осъществяване. Обикновените разследващи и оперативни органи все по-трудно успяват да разкриват и да противодействат на корупцията, включваща престъпления на „белите якички“, финансови и данъчни измами, търговия с влияние, злоупотреба с власт и др. Тези престъпления изискват специализиран подход и сериозно експертно знание в различни области – финанси, данъчни системи, корпоративна организация и дори макроикономика и международното право и търговия.

Ето защо повечето европейски страни започват реформа в антикорупционното си законодателство и създават отделна система от антикорупционни органи. Още през 1973 г. в Дания е създадена Прокуратура за сериозни икономически престъпления, а като част от задълбочената съдебна реформа в Белгия през 1998-2001 г. е обособен Централен офис за борба с корупцията, който се състои от над 80 следователи, финансови и технически експерти. Юрисдикцията на този орган е национална. През 2002 г. в Румъния е създадена Национална дирекция „Антикорупция“, която е част от прокуратурата, но има изключителен мандат върху разследването на корупционни престъпления, търговия с влияние и данъчни измами. Румънската антикорупционна прокуратура пък е създадена по модела на испанската Прокуратура за борба с икономическите престъпления и корупцията, която през 2007 година променя своето име на Специализирана прокуратура за борба с корупцията и организираната престъпност.<sup>11</sup>

**В отговор на нуждата от специализиран подход към корупционните престъпления, през 2003 г. е подписана Конвенцията на ООН за борба с корупцията<sup>12</sup>, като две от основните задължения на страните по нея са:**

- 1) Създаване на специализирани разследващи/наказателни/ органи за борба с корупцията,
- 2) Създаване на специализиран административен орган за превенция на корупцията.

Предвид предписанията на конвенцията и практиката в отделните страни, мерките за борба с корупцията в различни страни могат да се разделят на наказателно-правни и административни.

**Наказателно-правните мерки** са насочени към разследване на самите корупционни престъпления и повдигането на обвинения в съда. Някои страни избират тези органи да бъдат ситуирани в самата прокуратура, какъвто е случаят при Испания, Румъния и Австрия. Други предпочитат да изградят такива структури в полицията (Белгия), а трети поставят този разследващ орган като част от съдебната полиция към министерството на правосъдието (Финландия). Наблюдава се и смесеният подход, като например в Австрия, където е създадено както Федерално бюро по антикорупция<sup>13</sup>, което е част от министерство на вътрешните работи, така и Специализирана прокуратура за борба с корупцията.<sup>14</sup> (В раздел 5 на анализа е отделено повече внимание на наказателно-правните мерки).

**Административните мерки /закони и органи/ за превенция и противодействие на корупцията** касаят почтеността, конфликта на интереси и имуществото на лицата, заемащи публични позиции. При тях фокусът пада повече върху превенцията на това явление. Също така тези мерки включват образователни кампании сред обществото и анализ на антикорупционните политики. В това отношение Румъния изпълнява и двете изисквания на Конвенцията, като през 2007 година е създадена и Национална агенция по интегритет, която има правомощията да води публичен регистър на декларациите за конфликт на интереси, за

---

<sup>11</sup> Special Prosecutors Office against Corruption and organized Crime (ACPO)

<sup>12</sup> Конвенция на ООН срещу корупцията - <http://goo.gl/EwJCXC>

<sup>13</sup> Федерално бюро за антикорупция, Австрия - [http://www.bak.gv.at/cms/BAK\\_en/general/start.aspx](http://www.bak.gv.at/cms/BAK_en/general/start.aspx)

<sup>14</sup> Специализирана прокуратура за борба с корупцията, Австрия - <https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=1at21>

несъвместимост и за имуществено състояние, както и да прави задълбочени проверки на имуществото на лицата, заемащи публични длъжности.<sup>15</sup>

Не на последно място законодателните мерки и органите за борба с корупцията не следва да са разпокъсани и фрагментирани, а да бъдат част от логична национална система и да работят при тясно сътрудничество и координация. Създаването и координирането на такава система е основна цел на всяка антикорупционна стратегия и на институциите, отговорни за изготвянето и изпълнението ѝ.

### 3. Антикорупционни стратегии в България

#### 3.1. Антикорупционните стратегии от 2000 г. до 2015 г.

Антикорупционната стратегия представлява пътна карта на необходимата реформа. Тя следва да включва целите, които си поставят националните органи, отговорни за борбата с корупцията, както и законодателните и практически мерки за осъществяването на тези цели. Не на последно място, за да бъде ефективна една стратегия, планът за нейното осъществяване трябва да съдържа конкретни индикатори, по които да бъде оценявано изпълнението на всяка една мярка.

В последните 15 години в България са приети 4 антикорупционни стратегии, като недостатъците при всяка една от тях се повтарят в една или друга степен – недостатъчна конкретност на поставените мерки и индикатори, хаотичност на действията по изпълнението, липса на последователност както между предишната и следващата стратегия, така и между органите, които отговарят за координацията през различните периоди.

През 2001 г. е приета Национална стратегия за противодействие на корупцията, а през 2002 г. с решение на Министерски съвет е създадена Комисия за координация на работата за борба срещу корупцията (ККРБК) с председател министъра на правосъдието.<sup>16</sup> Както в стратегията, така и в програмата за изпълнението ѝ, преобладават цели и мерки с пожелателен характер и без конкретни индикатори, като например: *„Създаване и организация на контролна дейност, ограничаваща възможностите за корупция“*, *„Подобряване на механизмите за изпълнение на препоръките“* или *„Засилване на гражданския контрол върху дейността на институциите“*. Все пак, в тази стратегия има и няколко важни цели, макар и да не са обвързани с конкретни стъпки и срокове. Една от тях е:

*„Разработване на единна система за обмен на информация между структурите на съдебната система, МВР, данъчната администрация, Митниците, БФР, Агенция за държавни вземания, ДФК и Национален статистически институт.“*

Друга полезна цел на Стратегията е ***„Осъществяване на мерки за оптимизиране на числеността и за съкращаване на централната администрация и областните администрации.“***, съчетана с преразглеждане на политиката на възнагражденията и диференциране на допълнителните стимули, за да бъдат поощрявани индивидуалните качества и постижения на държавните служители. Както и по-рано сме писали<sup>17</sup>, адекватният размер на възнагражденията (включително и допълнителните) имат значителна роля в процеса на ограничаване на корупционните практики и склонността към такива. В изследване на

<sup>15</sup> Law 144/2007 on the Establishment, Organization and Functioning of the National Integrity Agency

<sup>16</sup> Програма за изпълнение на национална стратегия за противодействие на корупцията - <http://www.anticorruption.bg/ac/bg/coalition/Resolution84andProgram-BG.pdf>

<sup>17</sup> „Управление и бюджет на съдебната власт“, ИПИ 2016 г. - [http://ime.bg/var/images/Paper\\_Legal\\_Reform\\_Final.pdf](http://ime.bg/var/images/Paper_Legal_Reform_Final.pdf)



„Прозрачност без граници“ от 2013 г. относно допълнителните възнаграждения и тяхното влияние върху корупцията<sup>18</sup> също се стига до извода, че *„Увеличаването на работните заплати и допълнителни стимули в съдебната система (и цялата администрация) ще привлече повече почтени хора, отколкото корумпирани такива“*.

През януари 2006 г. е изготвена нова антикорупционна стратегия (Стратегия за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията, 2006-2008 г.), която предвижда на мястото на ККРБК да бъде създадена нова Комисия по превенция и противодействие на корупцията (КППК) с председател **министъра на вътрешните работи**, която да координира изпълнението на стратегията.

**Горните две стратегии са последвани** от Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (2009-2014 г.)<sup>19</sup>, чийто основен инструмент е БОРКОР.

Самата антикорупционна стратегия (2009-2014 г.) представлява седем страници, отново с предимно пожелателни мерки, като едни от най-конкретните ѝ цели и действия са следните:

- 1) *„Недопускане на корупционни практики и прояви по високите етажи на държавната власт и местното самоуправление“*
- 2) *„Разработване на нова наказателна политика, ускоряване на реформата в наказателното правораздаване“*
- 3) *„Максимално ограничаване на организираната престъпност“*
- 4) *„Преодоляване на нравствено-поведнческата криза в страната“*
- 5) *„Поддържане на ефективна система от институции за реализиране на държавната политика за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност“*.

Планът към Стратегията за периода 2009-2014 г. се състои от 56 мерки и съдържа информация, която би следвало да е в самата Стратегия. Отделно планът или „пътната карта“ би трябвало да е още по-конкретен документ с отделни изчерпателно изброени мерки и индикатори, както съответно методологията на Регионалната антикорупционна инициатива<sup>20</sup>, към която България се присъедини през 2007 г.

Планът за изпълнение съдържа 5 изменения на закони, а останалите мерки са за **изготвяне на доклади, усилване на щатния ресурс на органите, обучения и създаване на работни групи**. В тази стратегия също се набляга на изменения на НК и НПК, целящи прецизиране на съставите на корупционни престъпления, както и *„Ограничаване на формализма и усъвършенстване на института на доказване“*.

Още в този План за изпълнение са предвидени и изпълнени намеренията за създаване и укрепване на **специализирани звена** за противодействие на организираната престъпност и корупцията. През 2010 г. по отношение на корупцията са формирани тъй наречените специализирани звена за борба с корупцията между Прокуратурата, МВР и ДАНС, на които ще обърнем по-сериозно внимание по-нататък в анализа.

Това е и Стратегията, която създава добилият почти митологичен образ „БОРКОР“ и органа, който е отговорен за прилагането на модела – ЦППКОП. БОРКОР е „комплексен кибернетичен модел за централно планиране и разработване на ефективно действащи мерки и системи от

<sup>18</sup> Изследване на „Прозрачност без граници“ относно допълнителните възнаграждения и тяхното влияние върху корупцията - <http://www.u4.no/publications/salary-top-ups-and-their-impact-on-corruption/downloadasset/3751>

<sup>19</sup> Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (2015-2020) - <http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/C131759E-801F-437C-8F8D-DB147D53B48A/0/anticorrupt.pdf>

<sup>20</sup> Методология за оценка на антикорупционните стратегии - <http://rai-see.org/monitoring-of-ac-strategies/>

мерки срещу корупцията.<sup>21</sup> Или по-просто казано – това е софтуер, с който да бъдат анализирани законите и подзаконовите нормативни актове. Към системата БОРКОР имаше очакване, че ще се пребори с корупцията, но в действителност тя е единствено аналитичен инструмент, който за последните 6 години не оправдава вложените средства и човешки ресурс. (виж повече в т. 3.1.1. )

### 3.2. Антикорупционна стратегия „Кунева“ (2015-2020 г.)

Настоящата Стратегия за противодействие и превенция на корупцията (2015-2020 г.)<sup>22</sup> е новият стратегически план на България за мерките, които следва да бъдат предприети в борбата с корупцията.

Стратегията обхваща периода 2015-2020 г., като в сравнение с предишната е по-описателна и с три пъти по-голям обем. Въпреки това в Плана за изпълнението ѝ<sup>23</sup> отново са посочени недостатъчно конкретни мерки като 2.2. „Приемане на нова модерна наказателна политика“, 2.3. „Разработване на съответните изменения в наказателното и наказателно-процесуалното законодателство с цел повишаване на ефективното противодействие на корупцията“ и др.

Прекалено общите мерки, както и липсата на конкретни качествени и количествени индикатори, на базата на които да се прави оценката за изпълнение на Стратегията и плана за действие, може да превърне тези документи в поредното пожелание или да доведе до палиативни и безрезултатни действия.

В тази посока са и препоръките на Регионалната антикорупционна инициатива в нейния Доклад за мониторинг и оценка на изпълнението на антикорупционните стратегии<sup>24</sup>.

Липсата на конкретно формулирани цели и мерки е слабост на всяка една от разгледаните до момента стратегии. И четирите не залагат конкретни мерки, нито пък плановете им за действие съдържат ясни и измерими индикатори за оценка на постигнатите резултати. По този начин нито администрацията, нито обществеността може да разбере дали желаната цел е постигната или не. Индикаторите следва да бъдат количествени и качествени и да могат да бъдат измерими или оценени от широката публика.

Една твърде абстрактна мярка като „Засилени наказателни мерки срещу корупционни престъпления“ би следвало да бъде придружена от конкретни количествени индикатори като например: „Увеличаване на образуваните досъдебни производства по дела за същински корупционни престъпления с 50% (от 93<sup>25</sup> през 2014 г. на 140 през 2020 г.).

---

<sup>21</sup> Официален сайт на Центъра за превенция и противодействие на корупцията - <http://borkor.government.bg/bg/page/5>

<sup>22</sup> Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2015-2020 г.) - <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=956>

<sup>23</sup> План за изпълнение на Национална стратегията за превенция и противодействие на корупцията - <http://goo.gl/XLqGuH>

<sup>24</sup> Методология на мониторинга и оценката при изпълнението на антикорупционните стратегии - [http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/05/Methodology\\_on\\_Monitoring\\_2015.pdf](http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/05/Methodology_on_Monitoring_2015.pdf)

<sup>25</sup> По данни от последния доклад на прокуратурата за 2014 г.

Или пък обща цел за „Намаляване на корупцията в държавната власт“ може да бъде придружена от конкретен показател като „Индикаторът „Липса на корупция“ в Индекса за върховенство на правото<sup>26</sup> да бъде повишен от 0,39 през 2015 г. на поне 0,49 през 2020 г. “.

Казано накратко, зад всяка поставена цел и мярка по изпълнението ѝ трябва да стоят по няколко измерими индикатора.

От друга страна Антикорупционната стратегия (2015-2020 г.), както и предишните стратегии, набляга на промени в наказателните закони. Предвидени са и административни промени като създаването на единен орган по интегритет, който да събере няколкото институции, занимаващи се до този момент с почтеността, конфликта на интереси и имуществените декларации. От март 2016 г. Стратегията е актуализирана, като се предвижда единният орган по интегритет да включва и Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество.

Но и в тази стратегия не са посочени необходимите промени в структурата и функциите на прокуратурата и на разследващите органи, както и мерки за предотвратяване на политическата зависимост на съдебната система. Такива мерки изискват сериозна политическа и обществена воля и могат да бъдат реализирани само чрез значителни промени в конституционната уредба и промени в Закона за съдебната власт.

Единствената промяна в структурата и функциите на прокуратурата, която е предвидена в Стратегията, се вижда в т. 4 от Стратегията и в т. 1.4. от Плана: *„Създаване на специализирано междуведомствено звено между ПРБ, ДАНС и МВР“*. Но това не е нито структурна, нито правилна, нито устойчива промяна в работата на антикорупционните органи. Извършена е със заповеди на главния прокурор, главния секретар на МВР и председателя на ДАНС. Такова звено е имало и преди 2014 г., но то не решава проблемите със силната централизираност на прокуратурата и с неефективните разследвания.<sup>27</sup>

## Международен опит и сътрудничество

При изготвянето и отчитането на своите антикорупционни стратегии България следва да се възползва от опита на своите международни партньори. От 2007 г. България е член на Регионалната антикорупционна инициатива (RAI), която е наднационален орган за мониторинг и изготвяне на политики за борба с корупцията. Създадена е с междуправителствено споразумение на 9 държави в Източна Европа<sup>28</sup>. Експертите в Секретариата на тази инициатива имат анализаторски и практически потенциал и предоставят на страните-членки полезни анализи и обучения в сферата на антикорупцията. От работата на българските органи за анализ на корупцията и стратегическо планиране, обаче, не личи те да се възползват пълноценно от това международно сътрудничество, по което сме страна-членка.

Други международни институции и чужди национални органи, работещи в сферата на антикорупцията, с които българските органи биха могли да си сътрудничат (или ако вече си сътрудничат, да го правят по-ефективно), са:

<sup>26</sup> Индекс за върховенство на правото на World Justice Project, 2015 г., по който България е на 71-во място от 102 изследвани страни - <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

<sup>27</sup> В мониторинговия доклад на ЕК от 2016 г. се отбелязва: *„Необходимостта от по-задълбочена реформа на прокуратурата се потвърждава от продължаващата липса на солидни резултати по дела за корупция и организирана престъпност по високите етажи на властта и си остава редовна тема в дебатите между независимите наблюдатели в България.“*

<sup>28</sup> Регионална антикорупционна инициатива - <http://rai-see.org/>

- 1) Международната антикорупционна академия – International Anti-Corruption Academy (IACA)<sup>29</sup>, създадена от ООН и OLAF (Европейската служба за борба с измамите). Академията е един от най-добрите обучителни центрове в сферата на антикорупцията.
- 2) Европейско сътрудничество срещу корупцията (European Partners against Corruption)<sup>30</sup> – неформална мрежа от антикорупционни органи на държави членки на Съвета на Европа. В мрежата членуват над 60 антикорупционни органа като целта е професионалните гилдии да могат да обменят опит и добри практики в сферата на антикорупцията.
- 3) Европейска мрежа за борба с корупцията (European contact-point network against corruption) – официална мрежа за сътрудничество на националните антикорупционни органи на страните-членки на Европейския съюз. Създадена е през 2008 г. с решение на Европейския съвет. Целта на мрежата е да подобри сътрудничеството между страните членки в сферата на антикорупцията.
- 4) Международна асоциация на антикорупционните органи (International Association of Anti-Corruption Authorities)<sup>31</sup>, създадена при приемането на Конвенцията за борба с корупцията на ООН, 2003 г.

Всяка една от тези международни институции подпомага държавите, участващи в нея, с обучителни материали, методики, анализи и обучения. В тях са събрани специалисти от всички държави членки и по този начин българските институции могат да се възползват от опита на администрации и съдебни системи с работещи антикорупционни политики и органи.

## Основни проблеми

През разгледания 15-годишен период личат ясно едни и същи тенденции в съставянето и изпълнението на антикорупционните стратегии:

- ✓ Стратегиите и плановете към тях не са достатъчно конкретни, поради което изпълнението им е трудно, а и не може да бъде ясно оценено и измерено. Не се залагат специфични индикатори към мерките, което означава, че стратегиите могат да бъдат „изпълнени“ на теория, но без да има видими резултати.
- ✓ Три пъти се сменя органът, който отговаря за координацията и анализа на антикорупционните политики. Липсата на приемственост води до фрагментиране на усилията и повтаряемост на неуспехите – на всеки пет години нещата започват отначало. Всяко следващо правителство има нова визия за антикорупционните политики и създава нови органи, за които се хвърлят сериозни средства.
- ✓ Набляга се на промени в Наказателно-процесуален кодекс и Наказателния кодекс, но въпреки многобройните изменения не се стига до резултати. В стратегиите не са предвиждат сериозни промени в структурата на Прокуратурата и на МВР, за може работата им да се подобри. До края на 2015 г. не е имало сериозен дебат за структурата и функциите на прокуратурата, а едни от основните проблеми се намират именно в работата на тази институция.

## Препоръки

- ✓ При изготвянето и актуализирането на стратегиите и плановете към тях да се използват конкретни и подробни мерки;

---

<sup>29</sup> Международната антикорупционна академия - <https://www.iaca.int/>

<sup>30</sup> Европейски партньори за борба с корупцията - <http://www.epac.at/>

<sup>31</sup> Международна асоциация на антикорупционните органи - <http://www.iaaca.org/>

- ✓ Зад всяка поставена цел и мярка по изпълнението ѝ да стоят по няколко измерими индикатора;
- ✓ Да се използва опитът и знанията на международните организации и инициативи, на които България е член или партньор;
- ✓ Да има сериозна приемственост между минали и бъдещи Стратегии за противодействие на корупцията;
- ✓ Органът, който отговаря за анализа и координацията на антокорупционните политики, да не се променя с всяко правителство;
- ✓ При актуализирането на Антикорупционната стратегия да се проведе сериозен обществен и политически дебат относно функциите и структурата на органите, отговарящи за реализиране на наказателната политика – прокуратура, ДАНС, МВР, ДАТО и др.;
- ✓ Да се предвидят сериозни мерки за деполитизиране на съдебната власт и гарантиране на независимостта на системата.

## 4. Административни органи за превенция и противодействие на корупцията

Органите, които имат правомощията за борба с корупцията в България, не се ползват с високо доверие сред обществото поради ниската ефективност и липсата на резултати, които от години се забелязват и от международните партньори на България.

**В доклада от 2015 г. на GRECO към Съвета на Европа за напредъка на България в борбата с корупцията**<sup>32</sup> е отбелязано: „Като цяло общественото доверие в специализираните органи и системата за наказателно правосъдие остава ниско и се засилва усещането за безнаказаност на извършителите на корупционни действия.” Констатация за липсата на координация между органите за борба с корупцията пък е направена в мониторинговия доклад на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка от януари 2016 г.<sup>33</sup>: „Институциите, създадени с цел борба срещу корупцията, са определяни като фрагментирани, некоординирани и несъответстващи на сериозността на предизвикателството.”

Очевидната за всички външни и вътрешни наблюдатели неефективност на органите, които имат правомощията за противодействие на корупцията, следва да намери своето решение в радикални и задълбочени реформи в Прокуратурата, МВР, службите за сигурност и органите по интегритет – КПУКИ и Сметната палата. Това следва да бъде направено чрез сериозни промени в законодателството, което урежда структурата и правомощията на тези органи. Макар да е необходимо актуализирането на някои институти на Наказателния кодекс за да се прецизират видовете корупционни престъпления, е очевидно, че липсата на резултати в борбата с корупцията идва не толкова от лоши материални закони, а от неефективност на самите органи, които изпълняват наказателната и антикорупционни политики в България.

### 4.1. Органи за анализ и оценка

<sup>32</sup> Доклад на Комисията GRECO за превенция на корупцията в България, 2015 г. - [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2014\)7\\_Bulgaria\\_BG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2014)7_Bulgaria_BG.pdf)

<sup>33</sup> Доклад на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка, 2016 г. - [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2016\\_40\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_en.pdf)

#### 4.1.1. БОРКОР и Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност

„Комплексният кибернетичен модел“ БОРКОР за анализ на корупцията практически се прилага от Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност /ЦППКОП/, който е създаден през 2011 г. Според чл. 3 от устройствения правилник на ЦППКОП, *„Центърът анализира, планира и разработва мерки и комплексни решения за предотвратяване на възможността за създаване на корупционни практики и противодействие на корупцията“*. Центърът също така *„подпомага държавните органи и органите на местното самоуправление при разработването на политиката за превенция и противодействие на корупцията.“*

Казано накратко, БОРКОР е специален модел/софтуер, който подпомага служителите да намират слабости в законодателството и да изготвят аналитични доклади със съответните препоръки. Щатната численост на центъра към 2015 г. е 40 бр., от които заетите са 37.<sup>34</sup> Разходите за информационната система на БОРКОР до момента са 7,5 млн. лв.

Общите разходи за дейността на центъра, който обезпечава системата БОРКОР, са над 17 млн. лв. за период от 5 години:

Таблица 1: Бюджет на ЦППКОП/БОРКОР, млн. лв.

Години	За електронната система	Общ бюджет
2011	1,56	2,02
2012	3,60	4,95
2013	2,32	4,80
2014	-	1,95
2015	-	1,79
2016	-	1,85
Общо	7,48	17,36

Източник: ЦППКОП

Ако направим просто сравнение на разходите с постигнатите резултати, се вижда, например, че през 2013 г. срещу 4,8 млн. лв. бюджет запитващите институции са получили от администрацията на „БОРКОР“ 33 предложения за законодателни промени по 13 законопроекта. Приетите предложения са 11, а неприетите или неразгледани предложения за промени в проектозаконали са 22.

Като се има предвид, че анализът на законодателството и изготвянето на становища по него е основната дейност на Центъра по модела „БОРКОР“, общият обем на предложенията за периода март 2013 – март 2014 г.<sup>35</sup> е крайно недостатъчен спрямо изразходваните средства и наличния човешки ресурс.

През 2014 г. все още се правят тестове на аналитичните системи. *„През 2014 г. ЦППКОП приема изходния код на софтуерното приложение VoReg, респективно на специализираната информационно-аналитична система. Провеждат се изпитания на функционалностите на приложението, включващи 75 бр. тестови постановки.“* (от Доклад за дейността 2014-2015 г.). Тоест четири години след основаването си и след като са изхарчени 7,5 млн. лв., центърът, обезпечаващ БОРКОР, все още тества информационните системи за анализ на законодателството.

<sup>34</sup> Доклад за дейността на ЦППКОП – 2014-2015 г. - <http://borkor.government.bg/document/223>

<sup>35</sup> Доклад за дейността на ЦППКОП – 2013-2014 г. - <http://borkor.government.bg/document/166>

В същото време за периода март 2014-март 2015 г. са анализирани 49 законопроекта, като по 15 законопроекта са намерени „слаби места, които биха могли да доведат до корупционен риск“, вследствие на което за посочения период са изготвени 50 предложения за промени, тоест предложено е да бъдат променени 50 разпоредби от различни законопроекта. Към момента на последния доклад (март 2015 г.) Министерският съвет е разгледал 7 от 15-те закона и е приел 6 от 19-те предложени законодателни мерки. Сериозният въпрос, който стои пред правителството, е дали разходът дотук от 17 млн. лв. (по около 1,8-2,0 млн. лв. за всяка следваща година) е целесъобразен, ако се отчитат постигнатите резултати.

## Препоръки

- ✓ Да се направи анализ „разходи-ползи“ на дейността на БОРКОР до момента, като в резултат от това се оптимизира дейността на „кибернетичния модел“, както и разходите по неговото поддържане. Да се използва по предназначение и интензивно капацитетът на ЦППКОП, който разполага с 40 служители и около 2 млн. годишен бюджет.

### 4.1.2. Национален съвет по антикорупционни политики към Министерски съвет

Сходни на ЦППКОП функции има и Националният съвет за антикорупционни политики към Министерски съвет<sup>36</sup>. Председател на съвета е заместник министър-председателят по координацията на европейските политики, а правомощията и целите на съвета са следните: „1. координира разработването и актуализирането на проекти на стратегии, програми и планове в областта на превенцията и противодействието на корупцията; 2. следи и отчита изпълнението на приетите по съответния ред стратегически и програмни документи и организира независими външни оценки на изпълнението им; 3. обсъжда резултатите от изпълнението на антикорупционните политики и предлага мерки за повишаване на тяхната ефективност; 4. обсъжда информация и конкретни проблеми при провеждането на антикорупционните политики; 5. обсъжда и дава становища по анализи и доклади, които имат отношение към антикорупцията; 6. прави предложения за изменения на нормативни актове, с цел по-ефективно провеждане на политиките в областта на превенцията и противодействието на корупцията;“ и др.

Графика 1: Органи за анализ и оценка на законодателството и антикорупционните политики в България

---

<sup>36</sup> Национален съвет по антикорупционни политики към Министерски съвет





Източник: ЦППКОП, Национален съвет по антикорупция

Очевидно е, че правомощията и дейностите на двата органа – ЦППКОП и НАСАП - са свързани, а в някои аспекти и сходни. Нецелесъобразно е да са налице две институции към Министерски съвет, които да се занимават със сходна дейност. По-правилният и завършен подход би бил една институция да се занимава с изготвянето на стратегиите и политиките, координирането на тяхното изпълнение и анализа на различните мерки, включително законодателни и административни. Сливането на органи със сходни функции е стъпка в правилна посока, но според нас, ЦППКОП (БОРКОР) следва да премине към администрацията на Националния съвет по антикорупционни политики, отколкото да бъде част от планираното Бюро за противодействие на корупцията, което се предвижда с новия законопроект на Министерски съвет.<sup>37</sup>

Звеното, което изготвя политиките и анализира изпълнението им, включително чрез намиране на „слаби места“ в законодателството и администрацията, следва да бъде независимо от самите органи, чиято дейност анализира. В противен случай ще се превърне в поредната тежка и неефективна административна структура, която отчита добри резултати пред същото ръководство, което е отговорно за самите резултати.

## Препоръки

- ✓ Председателството и структурата на органа, отговарящ за изготвянето, координирането и изпълнението на антикорупционните политики не бива да бъде променян при всяко правителство. Добре е този орган /Национален съвет/ да работи дългосрочно с една и

<sup>37</sup> Проект на Закон за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество - <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1999>



съща структура, цели и правила, за да има приемственост в антикорупционната политика.

## 4.2. Органи за почтеност и конфликт на интереси

Основните административните закони в тази област са Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ) и Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (ЗПИЛЗВДДД). Тези два закона уреждат стандартите за почтеност на висшите държавни служители, магистрати и политически лица. КПУКИ е органът, отговорен за изпълнението на разпоредбите, свързани с конфликт на интереси, като поддържа публични регистри на декларациите за конфликт на интереси и декларациите за несъвместимост и проверява формално тези декларации. Различен орган, Сметната палата, отговаря за декларациите за имущественото състояние на лицата, заемащи висши държавни и други длъжности.

Разделянето и разпокъсването на сходна дейност между различни административни органи не е добра практика, тъй като обърква обществеността относно функциите на двата органа и затруднява достъпа до съответната информация. Към това може да се прибави и проблемът с липсата на „централна система за докладване“ на конфликта на интереси, която е препоръчана на България още с доклада на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка през 2009 г.<sup>38</sup> Липсата на единен орган по интегритет (който да следи за конфликт на интереси, несъвместимост и публичност на имуществото) и на единна система за сигнализиране на конфликт на интереси или непочтеност са основна пречка пред ефективната превенция на непотчено поведение и корупция по високите етажи на властите.

Графика 2: Органи за почтеност и конфликт на интереси, действащи в момента



<sup>38</sup> Доклад за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка, 2009 г. - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009DC0402>

### 4.3. Закон за отнемане на незаконно придобито имущество

Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество бе приет през 2012 г., като отмени Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, приет през 2005 г. Новият орган по прилагането на мерките по закона е Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. Макар двата закона да са със сходно приложно поле, концепцията им е различна. Новият закон е приет след поредица от препоръки на Европейската комисия в мониторинговите доклади след 2009 г., в които се препоръчва да бъде уредена гражданската конфискация. Въвеждането на гражданска конфискация е сериозен допълнителен ресурс в ръцете на държавата, при която процесът по отнемане не изисква влязла в сила присъда за престъпление.

Това означава, че имуществото, което е незаконно придобито, може да бъде отнето преди (или без да е) влязла в сила присъда на наказателен съд за потенциалното престъпление, с което е придобито имуществото. Достатъчно е да има образувано производство за престъпление, на основание на което КОНПИ може да започне проверка.

Законът позволява да бъде отнето и имущество въз основа на наложено административно наказание за деяние, което е довело до облагодетелстване на нарушителя, но облагата трябва да бъде над 150 000 лв., за да започне такава проверка. Тази разпоредба бе многократно критикувана от вътрешни наблюдатели, тъй като прагът е прекомерно висок. Реално този праг означава, че ако са придобити чрез незаконно действие (визира се най-вече конфликт на интереси) 50 или 100 хил. лв., комисията не може да започне проверка и съответно процедура по отнемане.

Европейската комисия има конкретни препоръки за промени в закона, които да разширят правомощията и самоинициативността на органа. Препоръчва се отнемане на имущество и от свързани лица, ако за него се установи, че е придобито по незаконен път. Липсата на инициативност е сериозен недостатък в работата на органите, отбелязан и в доклада на Европейската комисия от 2016 г.<sup>39</sup> Друга основна критика към този орган е, че няма достатъчно висока ефективност, отговаряща на средствата, които са вложени за осъществяването на дейността.

### 4.4. Нов „антикорупционен закон“

#### 4.4.1. Предистория на „антикорупционния закон“

През януари 2015 г. заместник министър-председателят и председател на Националния съвет по антикорупционни политики г-жа Меглена Кунева бе на работно посещение в Букурещ, където се срещна с лидерите на две институции – Национална дирекция „Антикорупция“<sup>40</sup> и Национална агенция за интегритет. Първият орган е независима прокуратура, която действа според наказателните закони. Втората е административна структура и има за цел да установява конфликт на интереси, да събира и проверява имуществените и други декларации на лицата, заемащи висши държавни длъжности. И двете институции имат своята важна роля, но безспорно големият брой осъдителни присъди за корупция на министри, депутати, кметове и

---

<sup>39</sup> Доклад за за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка, 2016 г.

<sup>40</sup> Национална дирекция „Антикорупция“, Румъния - <http://www.pna.ro/index.xhtml>

др. в Румъния се дължи на първия орган - Антикорупционната дирекция, която е част от прокуратурата.

От публични изказвания в началото на 2015 г. бе видно, че г-жа Кунева има сериозното намерение да се върви именно към създаването на Антикорупционна дирекция в прокуратурата по румънски модел – с независим заместник-главен прокурор и сериозен човешки ресурс (виж, например, [интервю от 20.01.2015 г.](#)). Малко по-късно през годината обаче се забеляза, че намеренията изцяло се променят. Българското правителство решава да изостави идеята за независима Антикорупционна дирекция в прокуратурата и да възприеме единствено втория орган от румънската система – **Агенцията по интегритет**, като ѝ даде работното наименование „Антикорупционно бюро“. Така един административен орган по интегритет трябва да изглежда в очите на обществото като „истинския“ инструмент за борбата с корупцията.

#### 4.4.2. Първи проект на „антикорупционния закон“

През септември 2015 г. Министерският съвет предложи за гласуване на Народното събрание нов „антикорупционен закон“<sup>41</sup>, предвиждащ създаването на нов орган – Национално бюро за предотвратяване на корупцията. Този законопроект бе отхвърлен от НС. Най-същественият позитив на този законопроект бе, че прави крачка към сливане на администрации със сходни функции, каквито са КПУКИ и част от Сметната палата, що се отнася до конфликта на интереси и декларираното имущество.

Въпреки това, този законопроект бе далеч от представата за създаването на реален антикорупционен орган с разследващи функции по подобие на Федералното бюро за антикорупция<sup>42</sup> и Специализираната прокуратура за борба с корупцията (и white-collar crimes, т.е. престъпления на администрацията)<sup>43</sup> в Австрия, Националната дирекция „Антикорупция“ в Румъния<sup>44</sup> или Националния орган за разследване на корупционни престъпления във Финландия<sup>45</sup>. Последният е структура под министерството на правосъдието, но в нея работят 80 независими магистрати-следователи, чиято дейност не може да бъде координирана или функционално зависима от политическия кабинет на министерството. В Белгия също има специализирано бюро за борба с корупцията, което има репресивно-разследващи функции, а не административни и е част от Федералната „съдебна полиция“ (следствие) на страната. То е създадено при последната дълбока реформа на правосъдната система в страната през 1999-2001 г.

Не е маловажен въпросът защо вицепремиерът Кунева и българското правителство изоставиха бързо идеята за независима „Антикорупционна дирекция“ в прокуратурата по румънски модел, след като явно и те, и цялото общество видяха, че този модел работи в северната ни съседка?

---

<sup>41</sup> Закон за предотвратяване на корупцията сред лица заемащи публични длъжности - <http://goo.gl/Pnh75j>

<sup>42</sup> Федерално бюро за антикорупция, Австрия - [http://www.bak.gv.at/cms/bak\\_en/news/](http://www.bak.gv.at/cms/bak_en/news/)

<sup>43</sup> Официалното наименование на специализираната австрийска прокуратура на английски език е Public Prosecutor's Office for White-Collar Crime and Corruption (WKStA)

<sup>44</sup> Национална дирекция „Антикорупция“, която е част от прокуратурата на Румъния - <http://www.pna.ro/index.xhtmll>

<sup>45</sup> Точното наименование на органа на английски е Criminal Investigation of Corruption (O.C.R.C.)

#### 4.4.3. Втори опит за създаване на „антикорупционен закон“ (закон за интегритет)

В началото на март 2016 г. бе публикуван вторият „антикорупционен“ законопроект, изготвен от екипа на заместник министър-председателя по европейските политики, който е и председател на Националния съвет по антикорупционните политики. **Този път наименованието му е Закон за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество.**

Новият „антикорупционен закон“ (закон за интегритет) съчетава три досегашни административни закона – ЗПУКИ, ЗПИЛЗВДДД и ЗОПДНПИ и четири административни органа:

- ✓ Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси /КПУКИ/,
- ✓ част функциите на Сметната палата,
- ✓ Центъра по модела БОРКОР и
- ✓ досегашната Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество.

*Графика 3: Планираното „антикорупционно бюро“ ще съчетава в себе си четири сегашни органа*



И по новия законопроект „анкорупционното бюро“ (Бюрото по интегритет) е административен орган, който може да установява определени факти и да сезира след това прокуратурата, която да започне или не наказателен процес. И тук отново се връщаме към основния въпрос – може ли една нереформирана по структура, правомощия и състав прокуратура да се бори адекватно с корупцията? Отговорът прозира от становищата на множество експерти, магистрати и правни организации, както и от последните мониторингови доклади на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка [\[1\]](#).

В ревизирия законопроект е въведена нова законова презумпция, която улеснява органа по започване на производство за отнемане на незаконно придобито имущество: „До доказване на противното се предполага, че имуществото, за което не са установени законови доходи, е незаконно придобито.“ - чл. 94, ал. 2 от законопроекта.

Предвижда се и отпадане на някои спорни моменти, които се наблюдаваха в предишния законопроект. Изборът на ръководен орган на Бюрото няма да се извършва от Министерския съвет, а от Народното събрание с мнозинство от 2/3. Както се вижда от изборите на инспектори в Инспектората към ВСС, и тази мярка не може да изключи напълно усещането за политически и партийни „договорки“. Но алтернативата Министерският съвет да назначава ръководен орган на институцията, която ще проверява народни представители, е неприемлива поради нарушаване на принципа за разделение на властите. Няколко момента в новия законопроект заслужават специално внимание.

#### **4.4.3.1. В законопроекта не е напълно преодоляна противоконституционността на проверките срещу съдии и прокурори**

Част от поверяваните лица са съдиите, прокурорите, председателите на върховните съдилища, главният прокурор и членовете на ВСС, но тяхната почтеност и конфликт на интереси ще бъдат проверявани от Инспектората към ВСС. В предишния законопроект се предвиждаше тези проверки да се извършват от Бюрото по интегритет, но това би противоречало на последните промени в Конституцията, според които Инспекторатът извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси спрямо съдиите, прокурорите и следователите. Това несъответствие с Конституцията не е преодоляно напълно при новия законопроект, тъй като се предвижда в случаите, когато Инспекторатът към ВСС установи конфликт на интереси или непочтено поведение, той да изпраща списъци със съдиите и прокурорите, за които е установено нарушението, на Бюрото по интегритет /чл. 47, ал. 2 от законопроекта/. Това е твърде формален начин да се избегне противоречието. Новият чл. 132а от Конституцията изрично предвижда Инспекторатът да има абсолютните правомощия по проверка на почтеността, конфликта на интереси и имущественото състояние на магистратите. Със закон не може да се делегират правомощия по тези проверки на друг орган – в случая Бюрото по интегритет. Като цяло не са разделени достатъчно ясно правомощията на Бюрото и на Инспектората към ВСС.

#### **4.4.3.2. Обратната тежест на доказване**

В чл. 94, ал. 2 от законопроекта е уредена презумпцията, че всяко имущество, за което не са установени законни доходи, е незаконно придобито до доказване на противното. Това ново разрешение е препоръчано от самата КОНПИ в нейния годишен доклад за 2015 година.<sup>46</sup> Тази презумпция означава тежестта на доказване да се прехвърли върху гражданите, а не върху административните органи.

Задължението на разследващите или административните органи да докажат нарушението/престъплението е основен принцип в административния и наказателния процеси. То е част от конституционно установената презумпция за невиновост.

Недопустимо е тази презумпция да бъде обръщана и да се вменява като задължение на гражданите да доказват, че доходите им не са незаконни. Това отваря вратата за административен произвол и следва да се търсят други начини, за да се установи незаконният

---

<sup>46</sup> Годишен доклад на КОНПИ за 2015 г. -

<http://www.ciaf.government.bg/web/attachments/Page/56/950/551bd99c9fd7f.pdf>

произход на имуществото. Подобно изключение на презумпцията за невиновност, но при много стриктни гаранции за правата на гражданите, е уредено в института на „разширената конфискация“, която е разгледана по-нататък в настоящия текст. Според нас разпоредбата на чл. 94, ал. 2, при евентуално приемане в Народното събрание, е твърде вероятно да бъде отменена от Конституционния съд.

#### **4.4.3.3. Санкциите за конфликт на интереси и несъвместимост**

В раздел IV на законопроекта са предвидени санкции от 5 000 до 10 000 лв. за длъжностни лица, за които са установени действия в конфликт на интереси. Тази санкция може да е достатъчна, когато конфликтът на интереси е довел до сходно облагодетелстване, но може да е ниска, ако облагата от неправомерното действие е на значителна стойност – например 100 пъти над посочената максимална глоба от 10 000 лв.

Ето защо е добре да се възприеме подходът на румънския закон за интегритета, по който работи Националната агенция по интегритет, а именно санкцията да включва задължително уволнение и забрана да се заема държавна длъжност за срок от 3 години. Също така в румънския закон е предвидено, че ако лицето не бъде дисциплинарно освободено при установяване на конфликт на интереси, то отговорното за освобождаването длъжностно лице се наказва с глоба до 2000 леи. Възможно е да се помисли и за обвързване на глобата със стойността на облагодетелстването над определен размер.

В чл. 82 от законопроекта е записано, че *„установяването на конфликт на интереси с влязъл в сила акт е абсолютно основание за освобождаване от длъжност“*, но не е предвидена санкция за неосвобождаването на такова длъжностно лице. Следва да бъде добавено в чл. 82, че ако лицето не бъде освободено след полученото решение за установявен конфликт на интереси или несъвместимост, то отговорните лица се наказват с глоба в определен размер. В противен случай санкциите могат да се окажат недостатъчно възпиращи или неизпълними.

#### **4.4.3.4. Анонимните сигнали**

В законопроекта остават анонимните сигнали, които съдържат достатъчно данни за корупционно поведение.

От една страна това е един от сериозните позитиви на законопроекта, тъй като отдавна българските административни и наказателни закони следваше да възприемат международната практика разследващите органи да се самосезират след получена достатъчна и надеждна информация, макар и от „анонимен“ източник.

Източникът условно е „анонимен“, тъй като софтуерните системи, чрез които се подават сигналите, изискват или могат да проследят подателя. Но това, което е важно, е, че държавният орган гарантира, че това лице няма да бъде разкрито и ще остане анонимно докато трае процесът.

Дали органът ще получи качествена информация от анонимен източник или ще си я набави сам и ще се самосезира е без значение. За да се избегнат опасенията за репресии, НПК създава достатъчно гаранции за правото на защита на проверяваните лица. Анонимните сигнали са практика в европейските правосъдни системи и са насърчавани с различни мерки.

Така например, на сайта на Специализирана прокуратура за борба с корупцията<sup>47</sup> в Австрия анонимните сигнали не само са позволени, но е създаден и специален интернет портал за подаване на анонимни сигнали, като обществото се информира за тази възможност чрез нарочна публична кампания.<sup>48</sup>

От друга страна обаче са логични опасенията, че при една като цяло неефективна правораздавателна система, този тип сигнали могат да се окажат повод за произвол на контролните органи. Ето защо според нас анонимните сигнали следва да бъдат въведени в един следващ етап от реформата, когато новоучреденият орган е доказал на обществото, че работи независимо, обективно и прочрачно.

#### 4.4.3.5. Съвместяване на съдебни и изпълнителни функции

Ако бъдат „слети“ двата органа - КПУКИ и КОНПИ - в един, както се предлага в законопроекта, това би означавало, че един и същи орган ще може да налага административно наказание по чл. 24 ЗОПДНПИ и чл. 84 от законопроекта и да започва производството по отнемане на незаконно придобито имущество. Това е притеснително, тъй като „съдебните“ и изпълнителните функции би следвало да бъдат извършвани от независими органи. От друга страна органът, който решава окончателно въпроса за отнемане на имуществото е окръжният съд, но би било много трудно за един съдия да обоснове защо не налага обезпечение или не постановява отнемане, при положение че е налице влязъл в сила акт за административно нарушение, постановен от належен орган.

Сливането на органа, установяващ конфликт на интереси, с органа по отнемане на незаконно придобито имущество води до свръховластяване на новия „антикорупционен“ орган, което ще му позволи да установява и налага наказание за конфликт на интереси и след това да иска от окръжния съд отнемане на имущество на основание собственото си наказателно постановление. Това би могло да се превърне в предпоставка за несправедлива и незаконосъобразна репресия.

#### 4.4.3.6. Намаляване на прага на имущество, за което може да започне процедура по отнемане

**Още една положителна промяна** в новия законопроект е, че е намален значително прагът на несъответствието, при което може да започне процедурата по отнемане на незаконно придобито имущество. Сегашният праг е 150 000 лв., а предвиденият в законопроекта е 50 000 лв., което ще доведе до увеличаване на производствата по отнемане на незаконно придобито имущество и евентуално до увеличаване на конфискуваното имущество, придобито от престъпна дейност.

#### 4.4.3.7. „Разширена конфискация“ – Директива 2014/42/EU

---

<sup>47</sup> Точното наименование на прокуратурата е Public Prosecutor's Office against Corruption and White Collar Crime

<sup>48</sup> Информация за подаването на анонимни сигнали за корупция на сайта на Специализираната прокуратура за борба с корупцията в Австрия - <https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=1at21&language=ger>



Законопроектът транспонира една от съществените разпоредби на Директивата 2014/42/EU за конфискация и облаги от престъпна дейност<sup>49</sup>, а именно чл. 19. Според тази разпоредба при престъпна дейност на организирани престъпни групи следва да бъде възможно конфискуването не само на имуществото, което е придобито чрез престъплението, но и на имущество на извършителите, което не е обект или предмет на престъпление, но е собственост на извършителите и съдията има достатъчно основания да смята, че имуществото е придобито от престъпна дейност. Това е тъй наречената „разширена конфискация“. Държавата-членка следва обаче да инкорпорира в процедурата допълнителни условия /гаранции/, които са посочени в Рамково решение на Съвета на Европейския съюз 2005/212/JHA<sup>50</sup>. В решението са предвидени три алтернативни хипотези, при които може да бъде приложена процедурата по „разширена конфискация“, а именно:

- ✓ ако националният съд, основаващ се на конкретни доказателства, е напълно убеден, че имуществото на извършителя/ите е придобито от престъпни деяния, предхождащи конкретното престъпление по делото;
- ✓ ако е установено, че стойността на имуществото на извършителите не съответства на законовия доход на същите;
- ✓ ако националният съд е напълно убеден, че това имущество е придобито чрез предходна престъпна дейност.

„Разширената конфискация“ може да бъде наложена при тежки престъпления, свързани с организирана престъпна дейност, трафик на хора, трафик на наркотици и склоняване към разврат. Предвид изложеното, би било логично разширената конфискация да бъде в правомощията на наказателния съд, тоест да бъде уредена в Наказателния кодекс. Противоречие с целите и смисъла на посочената Директива би било „разширената конфискация“ да е част от „гражданската конфискация“, извършвана от КОМПИ или от новия „антикорупционен“ орган, за която производството протича пред гражданското отделение на окръжен съд.

## 5. Наказателни мерки за борба с корупцията

### 5.1. Прокуратурата

#### 5.1.1. Обща оценка за дейността на прокуратурата

От казаното дотук е очевидно, че административната система за превенция и противодействие на корупцията следва да бъде реформирана, но първостепенни са следните въпроси:

- ✓ Ефективна ли е наказателната политика срещу корупцията?
- ✓ Резултатите, които постигат прокуратурата и разследващите органи, задоволителни ли са?
- ✓ Обществото има ли доверие в тях по отношение на разкриване на престъпленията и справедливи наказания за извършителите?

---

<sup>49</sup> Директива за конфискация на облаги от престъпна дейност - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0042>

<sup>50</sup> Рамково решение на Съвета на Европейския съюз 2005/212/JHA относно конфискацията на имущество, придобито от престъпна дейност - <http://euromed-justice.eu/document/eu-2005-council-framework-decision-2005212jha-24-february-2005-confiscation-crime-related>



В свое становище, наречено „Системният проблем с неефективността на разследването в България“ от 2015 г.<sup>51</sup>, Европейският съд по правата на човека констатира: „Вече в над 45 свои решения срещу България, /съдът/ е установил, че българските власти не са изпълнили задължението си за провеждане на ефективно разследване и счита, че тези повтарящи се недостатъци разкриват съществуването на системен проблем“. Европейската комисия допълва, че **„Макар това (цитатът от ЕСПЧ – б.а.) очевидно да е въпрос, който засяга правоприлагането като цяло, ясно е, че проблемите се коренят в прокуратурата и съдебната система.“**

Разследването се ръководи от прокуратурата, ето защо е логично проблемите да се търсят на първо място в тази институция.

В доклада от 2015 г. на комисията GRECO към Съвета на Европа за напредъка на България в борбата с корупцията<sup>52</sup> е отбелязано: „Като цяло общественото доверие в специализираните органи и системата за наказателно правосъдие остава ниско и се засилва усещането за безнаказаност на извършителите на корупционни действия.“

Тежки престъпления, каквито са корупционните, се предотвратяват със съразмерни и респектиращи наказателно-правни мерки. Прокуратурата осъществява наказателната политика и има водеща роля в борбата с корупцията и организираната престъпност. На студентите по право е всеизвестна учебникарската постановка, че „прокурорът е господар на досъдебното производство“ и в частност - на разследването. Чл. 144 от закона за съдебната власт казва, че „Прокурорът ръководи разследването като наблюдаващ прокурор“. Някои по-важни негови правомощия са:

- 1) Ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане;
- 2) Може да извършва разследване;
- 3) Привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер.<sup>53</sup>

Друг орган не може да ръководи разследването на престъпления и да повдига и поддържа обвинения в съда. Тоест дали ще бъдат разследвани корупционните престъпления и дали извършителите ще бъдат изправени пред съда зависи най-вече от активността и ефективността на прокуратурата. Всички останали разследващи органи са под нейното функционално ръководство.

### 5.1.2. Резултати на прокуратурата при корупционните престъпления

Последният публикуван годишен доклад на прокуратурата за 2014 г. отчита подробно резултатите на институцията за различните ѝ функции и дейности. В доклада е записано: „С оглед изпълнение на препоръките в докладите на Европейската комисия относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка е изготвен план за действие от периода 01.03.2013 г. – 01.03.2015 г. Със заповед на главния прокурор е утвърден пакет от мерки за засилено противодействие на корупцията и организираната престъпност.“<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Становище „Систематичните проблеми на разследването в България“ на Европейския съд по правата на човека (ECHR) - <http://goo.gl/xhtDca>

<sup>53</sup> Чл. 127 от Конституцията.

<sup>54</sup> Годишен доклад на прокуратурата, 2014 г. - <http://goo.gl/t24E0W>

## Образуванни дела и осъдени лица за корупция

**Общо за „корупционните престъпления“** (разширеното понятие)<sup>55</sup> данните са следните: новообразуваните дела през 2014 г. са 989, което е над три пъти повече от 2013 г. – 300. Внесените прокурорски актове в съда са 444 за 2014 г. при 168 за 2013 г., а осъдените лица са 273 за 2014 г. при 118 за 2013 г.

**При същинските корупционни престъпления** (различните видове подкуп) се наблюдава обратната тенденция – през 2014 г. са внесени в съда 93 дела и са осъдени 71 души, а през 2013 г. са внесени 115 дела и са осъдени 101 души.

Таблица 2: Образуванни и осъдени лица – общо корупционни престъпления и същински корупционни престъпления

Престъпления	2013 г. образуванни дела	2014 г. образуванни дела	2013 г. осъдени лица	2014 г. осъдени лица
Корупционни престъпления - общо	300	989	118	273
Същински корупционни престъпления	115	93	101	71

Източник: Прокуратура на РБ

От данните в таблица №2 е видно, че през 2014 г. е осъществена организирана кампания на прокуратурата, при която образуваните дела за корупционни престъпления са се увеличили с над 200% спрямо предходната година, но по-голямата част от тези дела са:

- 1) **Несъщински корупционни престъпления** - включват се престъпления на длъжностни лица с евентуален корупционен мотив. Такова е например престъплението по чл. 282а от НК, при което извършителят е държавен служител, който не е издал въобще или не е издал в срок определен лиценз. При това престъпление не се изисква извършителят да е преследвал определена облага. От друга страна, образуваните дела за същинското корупционно престъпление „Подкуп“ са намалели от 115 на 93, а осъдените лица - от 101 на 71.
- 2) **Без фактическа и правна сложност** – от момента на образуване на повечето от производствата до осъдителната присъда/споразумение не е минала повече от година. За това говори двойно увеличеният брой на осъдените спрямо предходните две години, тоест тези дела са приключили или при „Бързо производство“ или със споразумение.
- 3) **Повечето от присъдите/споразуменията са условни, пробация или глоба** - само 22 души са осъдени на „Лишаване от свобода“ за корупция, което може да бъде индикация или че присъдите са предимно за несъщински корупционни престъпления, където се предвиждат по-леки наказания, или делата са били за престъпления с нисък интензитет на обществена опасност – корупция на ниски нива или с неголеми вреди (виж Таблица №4).

<sup>55</sup> Според единния каталог на корупционните престъпления, въведен със заповед на главния прокурор №ЛС-726/18.03.2014 г., корупционните престъпления като широко понятие включват три групи престъпления – 1. Същински корупционни престъпления, 2. Престъпления на длъжностни лица с евентуален корупционен мотив и 3. Деяния на длъжностни лица, „неповлияни непременно от външни фактори или чужд интерес, но съставляващи по същество злоупотреба със служебно положение“.

Таблица 3: Видове наказания за корупционни престъпления, 2014 г.

Престъпление	Ефективно наказание – Лишаване от свобода	Условно наказание – Лишаване от свобода	Пробация	Глоба
Корупционни престъпления	22	143	83	80

Източник: Прокуратура на РБ

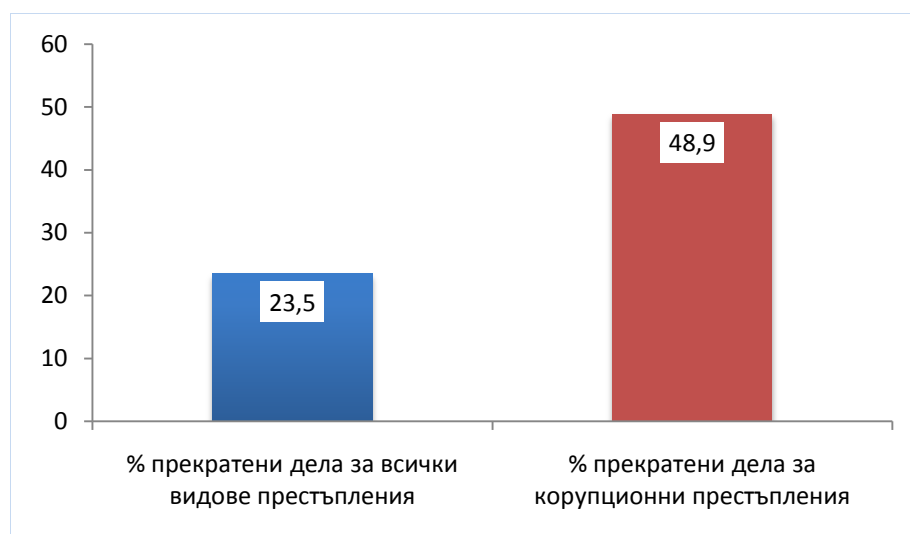
### Прекратени дела. Върнати от съда дела. Оправдателни присъди.

Друг сериозен проблем за българската прокуратура при делата за корупционни престъпления е високият брой на: 1. Прекратени досъдебни производства, 2. Върнати от съда прокурорски актове и 3. Оправдателни присъди.

- ✓ Прекратените дела за корупционни престъпления за декември 2014 г. са 42,8%, а за март 2015 г. - 51.7%, като трайно се наблюдава тенденцията прекратените дела да са около 50% от решените за периода. В цитирания по-горе годишен доклад за 2014 г. прокуратурата констатира относно прекратените производства: „...Отчетените пропорции повдигат въпроси **доколко е било прецизно образуването (започването) на наказателното производство.**“, „Правят впечатление високите начални относителни стойности на делата, които се прекратяват на осн. чл. 243 вр. чл. 24 от НПК – с констатация, че деянието не е извършено или не съставлява престъпление.“ (стр. 74 от Годишния доклад за дейността на прокуратурата 2014 г.).

За сравнение – общо за всички видове престъпления прекратените дела представляват 23,5% от приключените за 2014 г. (22,2% – 2013 г., 21,7% – 2012 г.).

Графика 2: Дял на прекратените от прокурор дела от общо образуваните/започнати/ дела

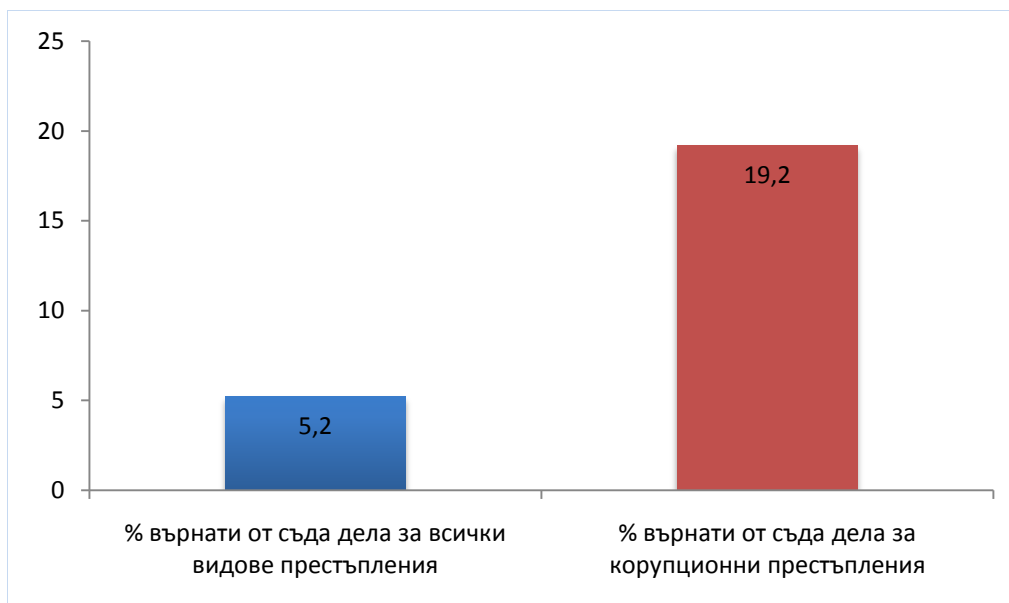


Източник: ПРБ

- ✓ **Върнатите от съда прокурорски актове към декември 2014 г. са 19,2% от всички**, а към март 2015 г. техният дял е нараснал на 32,1%. И двете цифри са изключително обезпокояващи, както и тенденцията върнатите дела да се увеличават прогресивно. Това показва, че досъдебните производства по дела за корупционни престъпления се извършват или некомпетентно, или тенденциозно, тоест умишлено са репресирани лица без да има достатъчно данни за обвинението им.

Общо за всички видове престъпност делата, които са върнати от съда, спрямо внесените прокурорски актове са 5,2% за 2014 г., 5,1% за 2013 г. и 5,2% за 2012 г. Прокуратурата констатира и тук, че „най-голям дял от върнатите дела са за корупционни и данъчни престъпления.“ В доклада си за 2014 г. прокуратурата отбелязва следното: „В докладите на апелативните прокуратури се съдържат изводи, че в по-голямата си част делата са върнати основателно.“

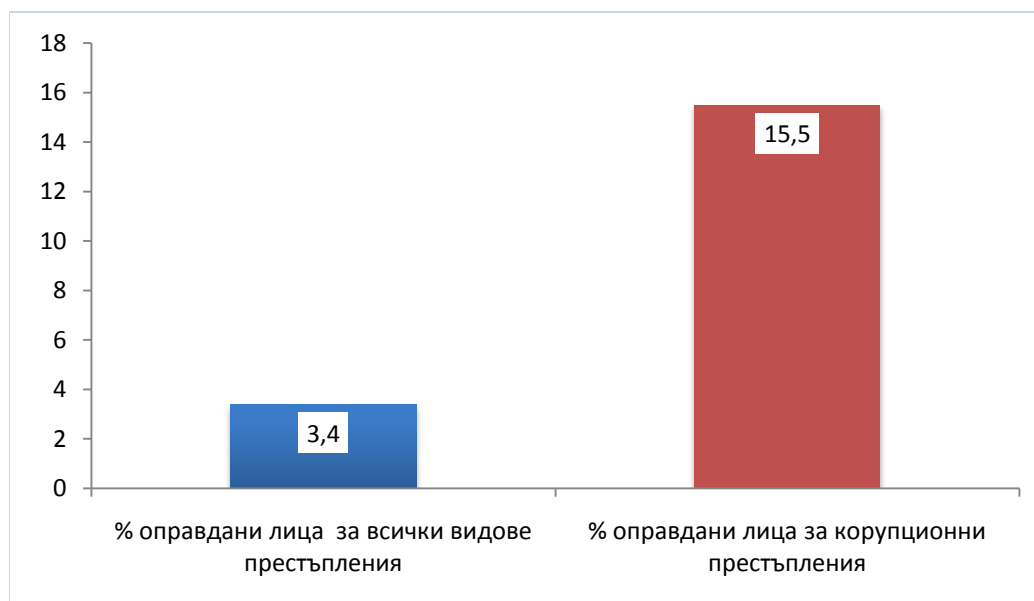
*Графика 3: Дял на върнатите от съда дела на прокуратурата от общия брой образувани /започнати/ дела, 2014 г.*



Източник: ПРБ

- ✓ Налице е относително голям дял на оправданите лица при престъпленията за корупция - 15,47%. (50 лица са оправдани за 2014 г., а 273 са осъдени). За сравнение, общо за всички престъпления делът на оправдателните присъди е 3,2% за 2014 г. (3,2% - 2013 г., 3,5% - 2012 г.), а делът на оправданите лица е 3,4% за 2014 г. (3,5% - 2013 г., 4,2% - 2012 г.).

Графика 4: Процент оправдани лица от общия брой лица, за които са постановени окончателни съдебни актове, 2014 г.



Източник: ПРБ

Таблица 4: Внесени в съда дела, осъдени и оправдани лица

Показател	2012	2013	2014
Внесени в съда прокурорски актове	185	168	444
Лица по внесени в съда прокурорски актове	240	241	536
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	159	118	273
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	65	41	50

Източник: ПРБ

От горните графики и цифри се вижда, че има сериозен проблем с ефективността на прокуратурата и разследващите органи по дела за корупция. Прекратените дела при тези престъпления варират между 48 и 52% за различните месеци, върнатите от съда на прокуратурата дела са между 19 и 32%, а оправданите лица са 15% от общо изправените пред съд. Високите проценти на прекратени дела, върнати дела и оправдани лица означават, че в част от случаите има необосновано репресирано от наказателното преследване лица, а в други случаи – неефективно разследване и невъзможност да се съберат качествени доказателства.

Очевидно мониторинговите доклади на Европейската комисия могат да накарат прокуратурата да демонстрира активна дейност. Но въпросът е дали тази дейност е ефективна и дали в сегашния си вид и структура прокуратурата е способна на реални резултати в борбата с корупцията. Броят на осъдените за корупционни престъпления (разширено понятие) лица се увеличава над два пъти за една година - от 118 през 2013 г. на 273 през 2014 г., но броят на осъдените лица за същинска корупция намаляват с 30% (от 101 за 2013 на 71 за 2014 г.). Очевидно и Европейската комисия не е била впечатлена от завишената статистика, тъй като в

последния си мониторингов доклад отбелязва **„Необходимостта от по-задълбочена реформа на прокуратурата се потвърждава от продължаващата липса на солидни резултати по дела за корупция и организирана престъпност по високите етажи на властта...“**<sup>56</sup>

### 5.1.3. Специален надзор за корупцията по високите етажи на властта

Две от мерките в пакета от мерки за засилено противодействие на корупцията<sup>57</sup> на прокуратурата са въвеждане на Единен стандарт за наблюдение и отчитане на делата за корупция и организирана престъпност и Указания за специален надзор (УСН) на главния прокурор от 18.03.2014 г. В УСН е посочено, че *„Особено внимание се отделя на делата, образувани за корупционни престъпления и организирана престъпност, както и на наблюдаваните от Европейската комисия, за които вземането на специален надзор е задължително.“*

Не всички дела за корупция са под специален надзор, а само такива с особена правна и фактическа сложност, както и срещу публични лица или лица с ръководни функции – държавни служители, политици и магистрати. През 2014 г. специален надзор е осъществен за 480 дела, от които 99 са за корупция.

За корупционни престъпления /разширено понятие/ са наблюдавани 99 дела под специален надзор, като 10 дела са внесени в съда, а 2 лица са осъдени.

Около 10% от общия брой дела за корупция са под специален надзор. Тези дела могат да се определят като дела за „корупция по високите и средни етажи на властта“, които включват:

- 1) корупция на политици, магистрати, държавни служители с ръководни или контролни функции, кметове, общински съветници, директори на дирекции и държавни предприятия и др.
- 2) „дела, посочени/наблюдавани/ от Европейската комисия“ чл. 3.2. от УСН на главния прокурор.
- 3) „други дела, които се отличават с фактическа и правна сложност или имат важно за съдебната практика значение“, чл. 3.3. от УСН.

Именно такава е компетентността и на Национална дирекция „Антикорупция“ в Румъния, поради което направихме сравнение между резултатите на българската прокуратура по дела за корупция под „специален надзор“ и резултатите на румънската антикорупционна прокуратура, която се занимава само с корупция по средните и високи етажи на властта.

Таблица 5: България – Дела за корупция и злоупотреби със средства на ЕС, 2014 г.

Престъпления	Наблюдавани дела	Дела, внесени в съда	Осъдени лица
Корупция	99	10	2
Злоупотреби със средства на ЕС	9	2	2

Източник: Прокуратура на РБ

<sup>56</sup> Мониторингов доклад на Европейската комисия по механизма за сътрудничество и проверка, 2016 г. - [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2016\\_40\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_bg.pdf)

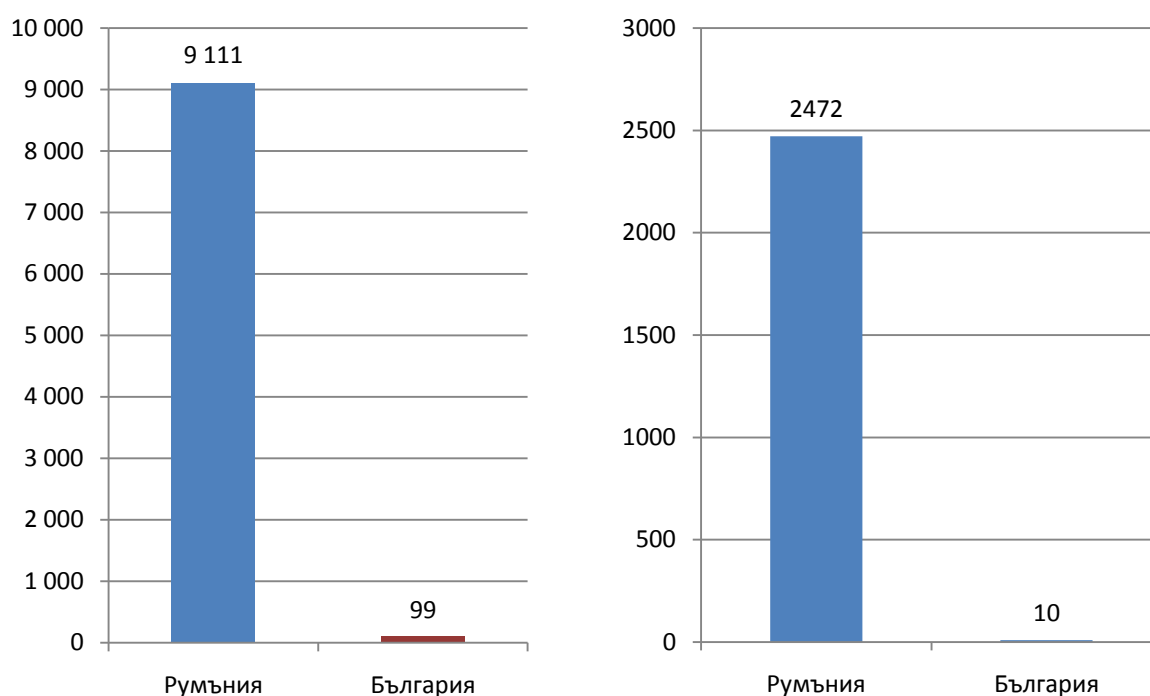
<sup>57</sup> „Пакет от мерки за засилено противодействие на корупцията“ е приет със заповед на главния прокурор на 28.02.2014 г., част от този пакет от мерки е и Указанието за специален надзор. В самата заповед е посочено следното „ОТНОСНО: Утвърждаване на пакет от мерки в изпълнение на препоръките от Доклада на Европейската комисия от 22.01.2014 г.“

Таблица 6: Наблюдавани дела, повдигнати обвинения и осъдени лица в Румъния за корупция по високите и средни етажи на властта

Престъпления	Наблюдавани дела	Повдигнати обвинения	Осъдени лица
Общо за корупция по високите и средни етажи на властта	11 000	1250	970

Източник: Национална дирекция „Антикорупция“, Румъния

Графика №5: Наблюдавани дела/лявата графика/ и повдигнати обвинения/дясната част/ за корупционни престъпления по високите и средни нива на властта<sup>58</sup>, 2014 г.



Източник: ПРБ, DNA

#### 5.1.4. България и международните стандарти за антикорупционните органи

Негативните оценки на външните наблюдатели<sup>59</sup>, липсата на резултати в борбата с корупцията и ниското доверие на обществото в прокуратурата не могат да бъдат безпричинни. В този

<sup>58</sup> Това са дела, които в Румъния са в компетентността на Национална дирекция „Антикорупция“ (DNA, DNA) и са за корупция на средно и високо равнище – специфичните характеристики за определяне на компетентността са: 1. подкупи, еквивалентни на над 10 000 евро или 2. подкупи, при които дължимата глоба е над 200 000 евро, 3. измами със средства на ЕС за над 1 млн. евро.

В България такива са делата под „специален надзор“. Характеристиката на тези дела не е дадена в закона, а със Заповед на главния прокурор. Това са дела, при които извършителите са с ръководни или контролни длъжности, материалният интерес е висок или са с фактическа и правна сложност /за България/. Тези дела отговарят и на характеристиката „от особен обществен интерес“.

<sup>59</sup> Европейска комисия, GRECO, ЕСПЧ, Венецианска комисия, Transparency International и др.

раздел ще проверим доколко устройството и дейността на прокуратурата отговарят на международните стандарти за противодействие на корупцията.

За целта ще ползваме основните източници на международни стандарти в тази сфера, а именно Конвенцията на ООН срещу корупцията<sup>60</sup>, Двадесетте основни принципи в борбата с корупцията, приети от Съвета на Европа през 1997 г.<sup>61</sup>, Наказателната конвенция срещу корупцията на Съвета на Европа от 1999 г.<sup>62</sup> и Препоръките на Венецианската комисия, касаещи прокурорите от 2015 г.<sup>63</sup>

Основните стандарти или характеристики, на които трябва да отговаря всеки специализиран правосъден орган за борба с корупцията са:

#### 5.1.4.1. Специална компетентност на органа за борба с корупцията

Органът, който е отговорен за разследването и повдигането на обвинения за корупция следва да бъде **специализиран** - тоест да разследва предимно или изключително корупционни дела.

В тази връзка е чл. 36 от Конвенцията на ООН срещу корупцията (по която България е страна), който гласи, че всяка държава-страна по Конвенцията следва да *„гарантира съществуването на орган, органи или лица, специализирани в борбата с корупцията чрез правоприлагане“*. Такива специализирани правоприлагащи органи могат да бъдат или с прокурорски, или с полицейски/разследващи функции.

**Специализирани органи с прокурорски функции** има в Испания - Специализирана прокуратура за борба с корупцията и организираната престъпност, Румъния - Национална дирекция „Антикорупция“, която е част от прокуратурата, Австрия – Специализираната прокуратура за борба с корупцията и престъпленията на „белите якички“, Хърватска – Специализирана прокуратура (съставена от четири дирекции) за противодействие на корупцията и организираната престъпност (USKOK), Норвегия (National Authority for Investigation and Prosecution of Economic and Environmental Crime), Молдова и др. Румънската антикорупционна прокуратура е заимствана от испанския и австрийския модел.

**Специализирани органи с полицейски/разследващи функции** има в Белгия - Office Central pour la Repression de la Corruption-OCRC, Норвегия, Обединеното кралство /Serious Fraud Office/ и други. Интересно е, че органът във Великобритания, който изпълнява тези функции, има правомощието да преценява за кои дела да бъдат повдигнати обвинения, тоест прокурорските и чисто разследващите функции са смесени.

Независимо от спецификата си, всеки един от посочените специализирани органи или има компетентност само за корупционни престъпления, или корупционните престъпления са основна част от компетенцията му, поради което може да се говори, че тези органи имат специализация/специална компетентност/ за корупционни престъпления.

На следващо място, специализираният орган за борба с корупцията следва да **бъде създаден със закон**. В Румъния правомощията на НДА са уредени в чл. 80 и следващите от Закона за организация на съдебната власт<sup>64</sup>, а в Хърватска статутът и правомощията на

---

<sup>60</sup> Конвенция на ООН срещу корупцията, 2006 г. - <http://goo.gl/7hkhE>

<sup>61</sup> Двадесет водещи принципа в борбата срещу корупцията, приети от Съвета на Европа, 1997 г. [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf)

<sup>62</sup> Наказателна конвенция срещу корупцията на Съвета на Европа, Страсбург 1999 г. - <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>

<sup>63</sup> Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning Prosecutors, 2015 - <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29009-e>

<sup>64</sup> Law on Judicial Organization - <http://goo.gl/iZuu8a>



антикорупционната прокуратура са уредени в изричен закон<sup>65</sup>. В противен случай не може да бъде изпълнен и гарантиран нито един от международните стандарти за работа на тези органи.

### **Българският специализиран орган за борба с корупцията**

В прокуратурата и МВР или извън тези две институции няма официално, т.е. законово, позициониран специализиран орган за разследване/и повдигане на обвинения/<sup>66</sup> на корупционни престъпления, каквото е изискването на чл. 36 от Конвенцията на ООН срещу корупцията. През 2015 г. в изпълнение на мярка 4 от Стратегията за превенция и противодействие на корупцията /2015-2020/ е подписано междуведомствено споразумение между ПРБ, МВР и ДАНС, по силата на което е създадено специализирано звено за борба с корупцията. Това звено не е създадено със закон и няма статут на държавен орган, поради което още тук се поражда невъзможността то да притежава характеристиките на специализиран орган за борба с корупцията с правоприлагащи функции съгласно чл. 36 от Конвенцията.

#### **5.1.4.2. Независимост и автономност на органа за борба с корупцията**

Независимостта и автономността на специализирания орган за наказателно преследване на корупцията е основополагащ за обективното и ефективно разследване на **корупционни престъпления**. Корупцията и търговията с влияние са явления, които изискват наличието на определена власт поне в един от извършителите. Колкото по-голяма и съсредоточена е властта, толкова по-сериозни негативни последици може да има корупционното поведение, включително чрез влияние на разследващи или контролни органи. Ето защо органът за разследване на корупцията следва да има реална независимост от останалите държавни институции. В противен случай може да се превърне от инструмент срещу корупцията в инструмент за корупция и злоупотреба с власт. Пример за подобно явление се вижда от публичната информация по делото срещу бившия директор на КПУКИ Филип Златанов, която излагаше случаи, при които КПУКИ е била използвана като инструмент за политически натиск вместо като инструмент за повишаване на почтенността сред публичните длъжности. Макар КПУКИ да не е разследващ орган, административните проверки на същия са свързани с корупционно и непотенно поведение.

Принципът за независимост и безпристрастност е уреден в редица международни документи:

- ✓ „да се осигури независимост и автономност, съответстващи на техните функции, както и да бъдат защитени от неправилна намеса“ (**принцип №3 от Двадесет водещи принципа в борбата срещу корупцията на Съвета на Европа**);
- ✓ „На този орган (специализиран правоприлагащ орган), органи или лица се гарантира независимост в съответствие с основните принципи на правната система на съответната държава - страна по конвенцията, за да могат да изпълняват функциите си ефективно и без оказване на неправомерно влияние.“ (**чл. 36 от Конвенцията на ООН срещу корупцията**);

---

<sup>65</sup> Law on the Office for Prevention of Corruption and Organised Crime

<sup>66</sup> Конвенцията използва термина law enforcement – правоприлагащи, но в тесния смисъл – такива, които имат полицейски/разследващи или прокурорски функции. В тази връзка е и докладът на ОИСР, в който органите са разделени на два отделни вида: превантивни - административните органи за конфликт на интереси, проверка на имуществото и аналитично-образователни функции, и правоприлагащи, към които са причислени специализираните органи с разследващи и прокурорски функции. Виж стр. 40, Law Enforcement Type of Institutions от доклада на ОИСР „Специализирани антикорупционни институции. Преглед на моделите, 2013 г.“ - <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>

- ✓ *Те/специализираните органи/ следва да имат необходимата независимост в съответствие с основните принципи на правната система на страната, за да могат да изпълняват своите функции ефективно и да са свободни от всеки неправомерен натиск*“ (чл. 20 от Наказателната конвенция срещу корупцията на Съвета на Европа).

Независимостта на специализирания орган е както външна – от политическо или икономическо влияние, така и вътрешна.

На първо място, външната независимост на органа следва да бъде уредена законово и да намери своето отражение в статута и структурата/позиционирането/ на органа и назначаването на ръководителя му. Така например при хърватската специализирана прокуратура е уредена специална утежнена процедура за назначаване на ръководителя ѝ. Той има статута на заместник-главен прокурор, но назначаването му става от главния прокурор след задължително писмено становище на министъра на правосъдието и становище на общото събрание на прокурорите.<sup>67</sup> В Румъния независимостта на НДА е уредена още по-експлицитно – директорът е наречен на длъжност „Главен прокурор за борба с корупцията“ със статут на заместник-главен прокурор. Тоест НДА е независима структура в самата прокуратура: *„Национална дирекция „Антикорупция“ е независима в отношенията си със съдилищата и прокуратурите, както и с останалите държавни институции, изпълнява своите правомощия единствено въз основа на и спазвайки закона“*<sup>68</sup>.

Важно е дали специализираният орган ще бъде в **съдебната власт** - в прокуратурата, или в **изпълнителната власт** – в министерството на вътрешните работи или министерството на правосъдието. Това зависи от спецификата на правната система на съответната страна. Следва да се избере институцията, която би предоставила най-сериозна оперативна самостоятелност и независимост на разследващите от политическо влияние.

На второ място следва да се прецизират функциите и статутът на самите прокурори, следователи или разследващи полицаи, които са част от специализирания орган. Като цяло румънските прокурори се ползват с изключителна оперативна самостоятелност и независимост, включително и от по-горестоящите прокурори. Чл. 64 от закона за организация на съдебната власт в Румъния ограничава напълно намесата в решенията по делото както по разследването, така и при постановяване на различните актове. **Писмените и устни указания от по-горестоящите прокурори са невъзможни, а контролът е ограничен до възможността за писмена и мотивирана отмяна на незаконосъобразните актове на прокурора по делото, както и до възможност да се отнеме делото, но само в конкретно изброени законови хипотези. Всяка намеса на по-горестоящ прокурор във вътрешното убеждение и вземането на решения може да бъде обжалвана при специална процедура пред Висшия съдебен съвет на Румъния.**

Някои специализирани органи нямат изрична формално уредена независимост, но на практика са независими в своята дейност. Такъв е примерът с испанската АСРО – специализирана прокуратура за борба с корупцията и организирана престъпност. ОИСР отбелязва, че *„АСРО е неразделна част от прокуратурата на страната. Въпреки че независимостта на АСРО не е формално уредена със закон, офиса ѝ има неформална независимост и национална компетентност“*.<sup>69</sup> Подобна неформална независимост на разследващите органи обаче е възможна единствено в страни с дългогодишна демократична традиция, където

---

<sup>67</sup> Art. 3, Law on the Office of Prevention of Corruption and Organized Crime, 2001 Croatia

<sup>68</sup> Art. 81, Law on Judicial Organization, Romania

<sup>69</sup> Стр. 104 от Доклада на ОИСР – Антикорупционните институции. Преглед на моделите, 2013 г.

върховенството на закона е висша ценност. Подобен е примерът и във Франция<sup>70</sup>, където по-горестоящите прокурори не се намесват при решаването на конкретните дела, а главните/апелативните/ прокурори издават единствено общи инструкции за уеднаквяване на практиката и извършват ограничен контрол по законосъобразност, но не и по целесъобразност.<sup>71</sup>

В тази връзка са и констатациите на Европейския съд по правата на човека:

*„Общите процедурни предпазни механизми, приложими в повечето страни, включват разпоредби, гарантиращи институционална и функционална независимост на прокурорите, независимо дали те са членове на съдебната власт или държавни служители. В Англия и Уелс институцията на прокуратурата се основава на модел, описван от изследователите като модел на институционална зависимост и функционална независимост. В Ирландия, прокурорите са напълно независими при изпълнението на техните задължения.“*<sup>72</sup>

**Българските органи, които имат правомощия за разследване на корупционни престъпления, разполагат ли с необходимата независимост и автономност?**

Както казахме в предната точка, има междуведомствено споразумение за разследване на корупционни престъпления, с което е уредена дейността на специализирано звено между ПРБ, МВР и ДАНС. Заедно с това т.нар. „корупция по високите етажи на властта“ се разследва по начин, уреден в Указания за специален надзор, които споменахме и в раздел 5.1.3. По дела под специален надзор за почти всяко следствено действие първоинстанционният прокурор дължи уведомяване на по-горестоящия „надзорен“ прокурор (т. 7 от указанията), а от своя страна „надзорният“ прокурор „постоянно се информира за процесуално-следствените действия, насоките и тактиката на разследването...“ и „дава конкретни препоръки за работата по делото“, а „при необходимост може да участва в производството пред съда заедно с наблюдаващия прокурор“.

Цялостният смисъл и дух на тези указания изключват оперативната самостоятелност на първоинстанционния прокурор и засягат пряко неговото вътрешно убеждение до степен, при която е под въпрос дали може да се говори за статут на магистрат. Тези указания са в противоречие с чл. 117, ал. 2 от Конституцията, който гласи: *„Съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона“*. Но същите указания са продължение до голяма степен на разпоредбите на чл. 143, ал. 2 от закона за съдебната власт, където се казва, че *„По-горестоящият по длъжност прокурор и прокурорът от по-горестоящата прокуратура може да извършва действия, включени в компетентността на подчинените му прокурори, и писмено да спира и да отменя разпорежданията им в определените със закон случаи.“* В същия дух е и чл. 136, ал. 2 на същия закон, според който всички прокурори са подчинени на главния прокурор.

---

<sup>70</sup> През ноември 2015 г. авторът на анализа бе на работно посещение във Франция и проведе интервюта със заместник-генералния прокурор на Парижкия апелативен район и със наказателен съдия от първоинстанционен съд. И двамата интервюирани обясниха, че макар прокуратурата да има йерархична структура, по-горестоящите прокурори не се намесват в работата на наблюдаващите прокурори по конкретни дела, а издават задължителни общи инструкции и насоки за уеднаквяване на практиката.

<sup>71</sup> Контролът по законосъобразност предотвратява актове и действия, които са незаконни, а контролът по целесъобразност дава възможност на по-горестоящия прокурор да преценява кое действие по разследването ще бъде ефективно и трябва да бъде извършено. По този начин се заменя/ограничава преценката на редовия прокурор.

<sup>72</sup> Решение по делото „Колеви срещу България“.

Намесата по целесъобразност от страна на по-горестоящите прокурори не само е в противоречие с Конституцията, но и е неоправдана. Функционалната подсъдност<sup>73</sup> е съобразена именно с опита и знанията на магистратите, тоест на законово ниво е преценено, че те имат достатъчно професионални качества, за да се справят с работата по тези дела.

Прекомерната йерархичност на прокуратурата и липса на оперативна самостоятелност на прокурорите и следователите е в противоречие с международните стандарти в борбата с корупцията, представени по-горе. Няма как при сега действащата законова и подзаконова уредба на прокуратурата да бъде изпълнено изискването на чл. 36 от Конвенцията на ООН срещу корупцията, а именно да се осигури необходимата независимост на органите и лицата, които разследват и повдигат обвинения за корупционни престъпления.

## Препоръки

- ✓ Прокурорите следва да имат оперативна самостоятелност. По-горестоящите прокурори трябва да могат да упражняват единствено контрол за законност върху дейността на редовите прокурори, състоящ се в: а) писмена и мотивирана отмяна на незаконните актове на долустоящия прокурор, б) изземане на делото от прокурор при изчерпателно изброени в закона хипотези, когато е застрашено законосъобразното протичане на досъдебното производство.
- ✓ Друг начин да се предотврати безконтролността на редовите прокурори, е дисциплинарният контрол, който може да предотврати неправомерни практики и злоупотреба с власт на конкретни прокурори. В чл. 307 и следващите на закона за съдебната власт са уредени възможностите административен ръководител или главният прокурор да наложат директно дисциплинарни наказания – забележка и порицание. Също така, административните ръководители и главният прокурор могат да предложат на ВСС следните наказания – намаляване на основното трудово възнаграждение, понижаване в ранг или в длъжност, дисциплинарно уволнение.

Тези два вида контрол са достатъчни, за да е налице баланс между независимостта на прокурорите при решаване на конкретни дела и опасността от тяхната безконтролност.

### 5.1.4.3. Отчетност и прозрачност на специализирания орган за борба с корупцията

Отчетността и прозрачността в работата на прокуратурата и на разследващите органи са принципите, които гарантират, че независимостта няма да се превърне във възможност за злоупотреба с власт. Независимостта сама по себе си не може да гарантира ефективната дейност на прокуратурата и разследващите органи. Ако не бъдат уредени необходимите гаранции срещу произвол и злоупотреба с власт, то тези органи могат да се превърнат в инструменти за политическо преследване и инкубатор на корупция, а не в инструмент срещу нея.

Гаранциите за адекватна отчетност (както и при независимостта) започват с процедурата по избор и освобождаване на главния прокурор. В българската прокуратура той се извършва от президента по предложение на Висшия съдебен съвет. Висшия съдебен съвет може да предложи на президента и освобождаването на главния прокурор (чл. 128 от КРБ). В българската съдебна власт обаче влиянието на главния прокурор върху Висшия съдебен съвет е дотолкова осезаемо, че е под въпрос дали тази процедура може да бъде практически приложена, тоест дали е ефективна „спирачка“ пред злоупотребата с власт от страна на главния

---

<sup>73</sup> Функционална подсъдност – разделението на делата на такива, които са в компетенцията на районните прокуратури и такива, които са в компетенцията на окръжните прокуратури.

прокурор. В тази връзка е и становището на конституционния съдия проф. Мария Павлова: *„Като се има предвид, че съставът на Висшия съдебен съвет включва лица, които се намират в подчинено служебно положение спрямо тримата висши магистрати или в приятелски отношения с тях, напълно реална е хипотезата Висшият съдебен съвет да не може да формира мнозинство за освобождаване на висшите магистрати или да не желае това въпреки закононарушения, извършени от тях по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията.“*<sup>74</sup>

Ако председателите на върховните съдилища нямат правомощията да се намесват в работата на отделните съдии по конкретни дела (още по-малко ако пък съдиите са им подчинени), то прокурорите според закона за съдебната власт са подчинени на главния прокурор. Поради това е спорно доколко членовете на ВСС от прокурорската квота биха предложили освобождаването на главния прокурор или гласували за такова освобождаване. В тази връзка ЕСПЧ отбелязва: *„По-специално, изключителното право на прокурора да повдига обвинения срещу закононарушители, в съчетание с пълния контрол на Главния прокурор над всяко решение, издавано от прокурор или следовател, както и факта, че Главният прокурор може да бъде отстранен от длъжност само с решение на Висшия съдебен съвет, някои от чиито членове са му подчинени, е такъв институционален режим, който многократно е бил критикуван в България като неспособен да осигури достатъчна отчетност (вж. точки 121-127, 129, 135 и 136 по-горе).“*<sup>75</sup>

**На второ място** е важно да се осигурят законови механизми за отчетност за цялостната дейност на прокуратурата чрез доклади и отчети пред законодателния орган на страната. И към момента главният прокурор представя доклад за своята дейност пред Народното събрание, но това не е свързано с никакви други правомощия на депутатите относно работата на прокуратурата. Освен това е важно дейността на прокуратурата и разследващите органи за борба с корупцията да бъде отворена за граждански контрол и отчетност. В тази връзка сайтът на Националната дирекция „Антикорупция“ в Румъния<sup>76</sup> е добър пример. На него се публикуват подробни отчети за дейността на прокуратурата, както и актуална информация за повдигнатите обвинения, свързани с корупцията по средните и високи нива на държавните институции. За сравнение, на сайта на българската прокуратура все още не е публикуван докладът за 2014 г., който бе качен единствено в странична секция на сайта на Народното събрание<sup>77</sup>.

**Трето**, не е налице публична информация за специализираното звено за борба с корупцията, което е създадено с междуведомствено споразумение между ПРБ, ДАНС и МВР. Напротив, прокуратурата отказва на ИПИ и на други организации информация по ЗДОИ за правилата и процедурите, по които работи това специализирано междуведомствено звено. Информация за дейността на това звено не е налична на сайта на прокуратурата. Неизвестен за обществеността е и ръководителят на това звено.

**Не на последно място**, при сегашната конституционна уредба не съществува практическа възможност да бъде разследван главният прокурор от независим от него орган, както констатира и ЕСПЧ по делото „Колеви срещу България“. Това може да бъде в правомощията на независима „антикорупционна прокуратура“ по примера на Румъния или в правомощията на Омбудсмана на Републиката, каквато процедура е предвидена в Испания.

---

<sup>74</sup> Особено мнение на проф. Мария Павлова по конституционно дело №6/2006 г. - <http://constcourt.bg/contentframe/contentid/1638>

<sup>75</sup> ЕСПЧ по делото „Колеви срещу България“

<sup>76</sup> Интернет сайт на Националната дирекция „Антикорупция“, Румъния

<sup>77</sup> Доклад на главния прокурор за дейността на прокуратурата за 2014 г. - <http://goo.gl/sSzZNF>

От изложеното дотук се вижда, че органът, който отговаря за разследването и повдигането на обвинения по корупционни престъпления – прокуратурата не отговаря и на третия международен стандарт в работата си, а именно **отчетност и прозрачност**.

## Препоръки

- ✓ Да се промени режимът на освобождаване и отчетност на главния прокурор чрез промени в Конституцията, дори и това да доведе до промяна на практиката на Касационния съд. Безконтролността на ръководството на прокуратурата води до липса на отчетност на самата институция, а това е опасно за демократичния модел и върховенството на правото в страната.
- ✓ Прокуратурата трябва да бъде отворена за външно наблюдение и оценка от всеки заинтересован. Необходимо е да се публикуват навременни отчети за дейността, да се предоставя широк набор от информация при поискване по ЗДОИ, да се инициират от прокуратурата публични презентации и дискусии, както и да се публикува информация за правомощията, структурата и ръководството на междуведомственото звено за борба с корупцията между ПРБ, ДАНС и МВР.
- ✓ Трябва да се предвиди конституционно определен режим за разследване на главния прокурор при обосновани съмнения за извършено престъпление. Органът, който разследва деяния на главния прокурор, следва да бъде независим от него, а не подчинен, каквито са в момента компетентните за такова разследване прокурори от СГП.

### 5.1.4.4. Адекватни ресурси и правомощия на специализирания орган за борба с корупцията

За да бъде ефективен специализираният антикорупционен орган следва да разполага с необходимите човешки и финансови ресурси, както и да бъде овластен с адекватни правомощия.

Поради спецификата и сложността на корупционните престъпления прокурорите и разследващите органи е препоръчително да преминат през сериозно обучение и специализация за работа по дела, свързани с корупция /икономически, финансови и данъчни престъпления; търговия с влияние; търговски измами, включващи намесата на държавен орган и др./

На второ място трябва да бъде определена адекватна щатна численост. Ако корупцията е сериозен проблем за страната, какъвто определено е за България, не би било ефективно да се преодолява с 15-20 прокурори и още толкова служители. Както бе посочено в раздел 5.1.2, общият брой на наблюдаваните дела за корупция в България през 2014 г. е бил 2754, а делата за корупция под „специален надзор“ са били 99. В същото време в румънската НДА наблюдаваните дела за корупция по високите и средни нива на властта са били над 9000 за 2014 г./тези дела отговарят на характеристиките на делата под „специален надзор“ в България/. Това означава, че двете страни отделят напълно различен ресурс за разследване на корупционни престъпления по високите и средни нива на държавната власт. В румънската специализирана прокуратура работят реално 135 прокурори, 200 разследващи полицаи, 70 експерта и около 50 служители - обща администрация. Броят на прокурорите и следователите в България, които разследват корупционни престъпления под „специален надзор“, не е



публично известен<sup>78</sup>, но по броя на наблюдаваните дела (99) и на повдигнатите обвинения за 2014 г.(10) е очевидно, че е недостатъчен, за да се справи с добилия пандемични размери проблем с корупцията. Друг пример е Специализираният орган за борба с корупцията във Великобритания – Serious Fraud Office (SFO), който е отговорен за разследването на сериозни измами над 1 млн. паунда и за по-тежките корупционни престъпления (от обществен интерес или такива със сериозна фактическа и правна сложност). SFO има персонал от 300 души, като 45 от тях са юристи.<sup>79</sup>

Това, което прави впечатление, е, че в състава на всички специализирани органи за наказателно преследване на корупционни престъпления има сериозен брой експерти в областта на финансите, софтуерната индустрия, търговията, корпоративния мениджмънт и други. Дори и най-добрите магистрати, юристи с дългогодишен стаж, не могат да се справят адекватно с разследването на корупционни престъпления, ако нямат ежедневната професионална помощ на експерти, идващи от реалната стопанска дейност.

Българската прокуратурата разполага с достатъчно човешки и финансов ресурс по принцип. Числеността на българските прокурори остава най-високата в Европейския съюз на глава от населението. България е първа и по брой на служителите в прокуратурата на глава от населението за целия ЕС с почти 3 пъти над средното ниво по този показател.

От друга страна, бюджетът на прокуратурата за 2014 г. е над над 169 млн. лв.<sup>80</sup>, а решените дела са 137 377. За сравнение прокуратурата на Финландия разполага с бюджет от 45,8 млн. евро, числеността на прокурорите е 376, служителите са 543, а прокурорите са решили 78 293 дела през 2014 г.

Таблица 7: Основни показатели

Показатели за 2014 г.	България	Финландия
Население	7,3 млн.	5,4 млн.
Брой прокурори	1957	374
Брой служители в прокуратурата	2998	543
Бюджет на прокуратурата	169 млн. лв.	45,8 млн. евро
Решени досъдебни дела	137 377	78 293

Източници: НСИ, ВСС, Световна банка, прокуратура на Финландия<sup>81</sup>

Числеността на българските прокурори остава най-високата в Европейския съюз на глава от населението. България е първа и по брой на служителите в прокуратурата на глава от населението за целия ЕС с почти 3 пъти над средното ниво по този показател. Тоест българската прокуратура разполага с достатъчно човешки и финансов ресурс по принцип, но от

<sup>78</sup> Известен е само броят на „надзираващите“ прокурори от ВКП, които упражняват специален надзор – 18 прокурора (информация, получена по ЗДОИ от прокуратурата)

<sup>79</sup> Доклад на ОИСР - „Специализираните антикорупционни органи. Преглед на моделите, 2013 г.“

<sup>80</sup> Бюджет на органите на съдебната власт за 2016 г. - <http://www.vss.iustice.bg/root/f/upload/10/budget-OSV-2016.pdf>

<sup>81</sup> Официален сайта на финландската прокуратура - <http://www.vksv.fi/en/index/julkaisutjaohjeet/syttajalaitoslukuina.html>

изложените данни дотук се вижда, че за един от приоритетите на наказателната политика в България – борбата с корупцията, се отделят недостатъчно ресурси.

## Препоръка

- ✓ При създаването на специализиран орган в прокуратурата (Независима антикорупционна прокуратура) да се отделят необходимите човешки и финансови ресурси, които и към момента са налични в прокуратурата. В това отношение българската страна може да заимства успешно от румънския опит, който, освен че е успешен, е в сходни социални и икономически условия с тези в България.

## Заклучение

Изложеното дотук показва, че е необходима реформа в структурата и правомощията на административните органи за противодействие и превенция на корупцията. Политическата воля да се създаде единен орган за проверка на почтеността, конфликта на интереси и имуществото на лица, упражняващи държавна власт, е стъпка в правилната посока. Но административните органи имат помощна, макар и съществена функция.

Основните инструменти за борба с корупцията са в полето на наказателното правосъдие. Анализът се опитва да покаже връзката между ниските резултати на българската прокуратура по дела за корупция и неосъществената реформа в самата институция. Като основен проблем се очертава силната централизираност, която води до скованост в действията на редовите прокурори и до липса на инициативност. Тази „свърхцентрализираност“ намира своята рамка в Закона за съдебната власт и е доразвита в подзаконовите актове на главния прокурор и ВКП – указания, правила и инструкции, както и в ежедневната практика. От друга страна, липсата на отчетност на ръководството на прокуратурата е отчетена като проблем както в редица решения на ЕСПЧ, така и в докладите на международни партньори като ЕК и Съвета на Европа.

Анализът излага аргументи в полза на тезата, че втората част от реформата в прокуратурата трябва да включва създаване на независим антикорупционен орган в рамките на самата прокуратура. Налице е положителна връзка между добрите практики в множество европейски страни и факта, че тези страни са приложили международните стандарти за антикорупционни органи. Тези стандарти се намират в няколко документа на ЕК, Съвета на Европа и ООН, които посочват, че органът, разследващ корупция, следва да бъде:

- Специализиран - компетентността му да е само или предимно по дела за корупционни престъпления;
- Автономен – независим от останалите институции и отчетен на най-високо ниво, т.е. на ниво Висшия съдебен съвет и/или парламента.
- Отчетен и прозрачен – неговите структура, правомощия и дейност да бъдат публични при спазване на следствената тайна. Ръководството на този орган да бъде отчетно на най-високо ниво, т.е. на ниво Висшия съдебен съвет и/или парламента.
- Осигурен с необходимите човешки и финансови ресурси. Повечето европейски страни са създали отделна структура, макар и формално в рамките на прокуратурата, със значителен брой прокурори, следователи и експерти.

Необходимо е тези международни стандарти и добри практики да бъдат приложени и в България, за да има сериозен държавен и обществен отпор на едно явление, добило пандемични размери. Административните мерки, свързани с почтеността, конфликта на интереси и публичността на имуществото на политици, магистрати и държавни служители са



важни, но са помощни. Основната тежест следва да бъде поета от органите с прокурорски и разследващи функции. Необходимите промени трябва да залегнат в актуализирана антикорупционна стратегия, като последователно и прецизно се начертае пътят за реформа в прокуратурата и за създаване на специализиран автономен орган за разследване на корупционни престъпления съгласно Конвенцията на ООН срещу корупцията.

## Източници

Алфа Рисърч, представително социологическо проучване на тема „Оценка за дейността на институциите“, февруари 2016 г.

Висш съдебен съвет, Бюджет на органите на съдебната власт за 2016 г.

Институт за пазарна икономика, „Управление и бюджет на съдебната власт“, 2016 г.

Европейска комисия, Доклад до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, 2009 г.

Европейска комисия, Доклад до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, 2015 г.

Европейска комисия, Доклад до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, 2015 г.

Комисия GRECCO към Съвета на Европа, Доклад за оценка на България. Превенция на корупцията по отношение на народни представители, съдии и прокурори, 2015 г.

Комисия за незаконно придобито имущество (КОНПЕ), Годишен доклад за дейността през 2014 г.

Конституционен съд на Република България, Особено мнение на проф. Мария Павлова по конституционно дело №6/2006 г.

Министерски съвет на РБ, Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2015-2020 г.)

Министерски съвет, План за изпълнение на Национална стратегията за превенция и противодействие на корупцията, 2015 г.

Министерски съвет, Програма за изпълнение на национална стратегия за противодействие на корупцията, 2002-2003 г.

Национален съвет по антикорупционни политики към Министерски съвет, Проект на Закон за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, 2016 г.

Организация на обединените нации, Конвенция на ООН срещу корупцията, 2003 г.

Прокуратура на РБ, Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2014 г.

Прокуратура на РБ „Пакет от мерки за засилено противодействие на корупцията“, приет със заповед на главния прокурор на 28.02.2014 г.

Прокуратура на РБ, Единен каталог на корупционните престъпления, въведен със заповед на главния прокурор №ЛС-726/18.03.2014 г.

Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП) към Министерски съвет на Република България, Годишен доклад за дейността, 2014 и 2015 г.

Council of Europe, Criminal Law Convention on Corruption, 1999

Council of Europe, Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption, 1997

European Council, Council Framework Decision 2005/212/JHA on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property, 24 February 2005

European Court of Human Rights, Systemic Problem of Ineffectiveness of Investigations in Bulgaria, ECHR 070, 2015

European Court of Human Rights, CASE OF KOLEVI v. BULGARIA, Judgment - 5 November 2009

European Network of Councils for Judiciary, Report 2014-2015, Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution. Performance Indicators

European Parliament and Council, Directive 2014/42/EU on the Freezing and Confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union, 3 April 2014

European Parliament, The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption, 2016

National Anticorruption Directorate (Romania), Activity Report of the DNA for 2015

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Specialised Anti-Corruption Institutions - Review of Models, 2013

Regional Anti-Corruption Initiative, Monitoring and Evaluation of the Implementation of National Anti-Corruption Strategies and Action Plans. Methodology, 2015

Romanian Parliament, Law 144/2007 on the Establishment, Organization and Functioning of the National Integrity Agency

The Parliament of Romania, Law on Judicial Organization, 2005

The Parliament of Croatia, Law on the Office of Prevention of Corruption and Organized Crime, 2001

Transparency International, Salary Top-Ups and Their Impact on Corruption, December 2013

Transparency International, Corruption Perceptions Index 2015

Venice Commission, Compilation of Opinions and Reports concerning Prosecutors, 2015

World Justice Project, Rule of Law Index 2015