



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.  
COM(2014) 38 final

ANNEX 2

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **БЪЛГАРИЯ**

*към*

**Доклада на ЕС за борбата с корупцията**

---

# БЪЛГАРИЯ

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

### *Правна уредба в областта на борбата с корупцията*

**Стратегически подход.** През 2009 г. беше приета Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност<sup>1</sup>, последвана от План за действие за превенция и противодействие на корупцията за периода 2011 — 2012 г.<sup>2</sup> Като част от европейския семестър за координация на икономическите политики от 2013 г. Съветът препоръча на България да се бори по-ефективно с корупцията<sup>3</sup>. През септември 2013 г. правителството представи програма, с която се цели да се даде приоритет на мерките, насочени срещу причините и предпоставките за корупцията, без да се посочва изрично думата „корупция“<sup>4</sup>. Повечето български власти са отворени за консултации със заинтересованите страни и гражданското общество по проектите на законодателни актове и стратегии. Въпреки това обаче усилията срещу корупцията по високите етажи бяха полагани само като отговор на подадени сигнали, като се подхождаше формалистично, без това да доведе до съществено подобрене от присъединяването на страната към ЕС през 2007 г. досега<sup>5</sup>.

**Нормативна уредба.** България измени разпоредбите в Наказателния кодекс, отнасящи се до корупцията, след като ратифицира международните конвенции<sup>6</sup>. Положени бяха усилия за осигуряване на последователност на нормативната уредба, като например част от състава на престъплението подкуп на длъжностно лице беше разширен, така че да обхваща и чуждестранните длъжностни лица. Според Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) настоящите състави на престъпленията подкуп и търговия с влияние гарантират сравнително стабилна основа за съдебното преследване на различни корупционни престъпления<sup>7</sup>. Приети бяха и допълнителни изменения в отговор на изразената от Европейската комисия и други органи загриженост относно липсата на постигнати от системата за наказателно правосъдие резултати срещу корупцията и организираната престъпност. През декември 2013 г. беше публикуван проект на нов Наказателен кодекс с оглед провеждане на консултации, а през януари 2014 г. той беше внесен в Народното събрание<sup>8</sup>.

**Институционална рамка.** Усилията за извършване на реформа доведоха до създаване на важни и понякога иновативни структури за насърчаване на специализацията в съдебната власт и полицията. От 2007 г. насам бяха укрепени вътрешните инспекторати на административните органи, работещи под ръководството на Главния инспекторат. Съвместните екипи между разследващите служби и прокуратурата също би следвало да

---

<sup>1</sup> Комисия за превенция и противодействие на корупцията. *Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност*

<http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/strategy-KPPK.pdf>.

<sup>2</sup> [http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/Plan\\_zh\\_Deistvie\\_2011.doc%20za%20KPPK.doc](http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/Plan_zh_Deistvie_2011.doc%20za%20KPPK.doc).

<sup>3</sup> Препоръка 2013/С 217/03 на Съвета от 9 юли 2013 г.

<sup>4</sup> [http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0213&n=480&g=\\_20](http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0213&n=480&g=_20) септември 2013 г.

<sup>5</sup> Липсата на независими и дейни институции за борба с корупцията е възпрепятствала напредъка, като е довела до това административните дейности да се предприемат обикновено само в отговор на извършено нарушение и да се съсредоточават единствено върху формалното съответствие. Доклад по МСП, юли 2012 г.

<sup>6</sup> Наказателната конвенция относно корупцията и Допълнителният протокол към нея, Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и Конвенцията на ООН срещу корупцията.

<sup>7</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%297\\_Bulgaria\\_One\\_BG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%297_Bulgaria_One_BG.pdf).

<sup>8</sup> [http://www.justice.government.bg/Files/proekt\\_NK\\_635232275501945576.doc](http://www.justice.government.bg/Files/proekt_NK_635232275501945576.doc).

доведат до по-ефикасни действия срещу корупцията. При все това потенциалът на тази институционална рамка, в това число и правомощията на Висшия съдебен съвет в областта на управлението и ръководството на съдебната власт, все още не е реализиран напълно или последователно. Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (с неговият проект БОРКОР) бяха въввлечени в полемика. През 2013 г. бяха реструктурирани полицейските служби и службите за сигурност, занимаващи се с борба с корупцията и организираната престъпност. Резултатите тепърва ще станат ясни. До настоящия момент в съдилищата са внесени съвсем малък брой дела за корупция по високите етажи на властта. За случаи на корупция все още не са налагани наказания с възпиращо действие. Публичните изслушвания при назначаването на висши магистрати отбелязаха напредък в правилната посока, макар много от назначенията да продължиха да пораждаат съмнения за упражняване на политическо влияние.

### ***Проучване на общественото мнение***

**Изследване на нагласите.** В Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на корупцията, 84% от интервюираните са заявили, че корупцията е широко разпространена в България (средната стойност за ЕС е 76%), а 73% смятат, че единственият начин за постигане на успех в бизнеса е чрез политически връзки (средната стойност за ЕС е 56%). Само 9% от запитаните (най-нисък дял в ЕС) считат, че се образуват достатъчно на брой наказателни производства, за да се възпират хората от корупционни практики, докато според 16% усилията на правителството срещу корупцията дават резултат (средната стойност за ЕС е 23%). Проучването на Евробарометър е отчело и някои положителни промени, например спадане (-24 процентни пункта в сравнение с 2011 г.) на броя на интервюираните, които са заявили, че са лично засегнати от корупцията в ежедневието си (21%, докато средната стойност за ЕС е 26%)<sup>9</sup>.

**Личен опит в областта на корупцията.** В Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на корупцията, през последните 12 месеца от 11% от интервюираните е било поискано или се е очаквало да платят подкуп (средната стойност за ЕС е 4%).

**Проучване сред представителите на бизнес средите.** В проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представителите на бизнес средите, посветено на корупцията, 89% от интервюираните в България заявяват, че корупцията е широко разпространена (средната стойност за ЕС е 75%), а според 51% тя е проблем при осъществяването на бизнес в страната (средната стойност за ЕС е 43%)<sup>10</sup>.

### ***Контекст***

**Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП).** От присъединяването на България към ЕС Европейската комисия докладва редовно за усилията за предотвратяване и борба с корупцията и организираната престъпност и за реформиране на съдебната система. През юли 2012 г. Комисията посочи, че през предходните пет години сътрудничеството на българските власти с МСП е било непоследователно. В доклада беше отправен призив за по-последователно прилагане, за да може да се обединят

---

<sup>9</sup> Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

<sup>10</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

разпокъсаните действия<sup>11</sup>. В последния доклад от януари 2014 г. се признава слабо развитие, но се отбелязва, че цялостният напредък все още е недостатъчен и несигурен. За възприемането на последователен подход срещу корупцията и организираната престъпност е нужен по-широк консенсус в самата страна, макар че събитията показва също, че е налице широко разпространен силен стремеж на обществото към реформа<sup>12</sup>. Мониторингът ще продължи да се осъществява до постигането в задоволителна степен на всички индикативни показатели<sup>13</sup>.

**Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние.** През 2008 г. беше приет закон за предотвратяване на конфликтите на интереси, а през 2010 г. беше създадена петчленна комисия, която да установява наличието на конфликти на интереси и несъвместимост<sup>14</sup>. При извършване на закононарушение, на избраните и назначените служители се налагат административни наказания в размер от 500 EUR до 10 000 EUR с възможност за освобождаване от длъжност. Висшият съдебен съвет публикува на уебсайта си декларациите за конфликт на интереси, подадени от магистратите<sup>15</sup>. От друга страна, Сметната палата на България поддържа публичен Регистър на имуществото, доходите и разходите в страната и в чужбина на лицата, заемащи висши държавни длъжности, и техните съпрузи и деца, ненавършили 18 години. Въпреки това системата за деклариране и проверка на имуществото не успя да се справи ефикасно с незаконното обогатяване<sup>16</sup>. През март 2013 г. с изменение на закона бе разширен кръгът на лицата, заемащи държавна длъжност, които трябва да декларират имуществото си, макар да не беше увеличен институционалният капацитет за обработване и осъществяване на надзор на тези декларации<sup>17</sup>.

**Частен сектор.** Незаконните плащания и даването на подкупи от дружествата продължават да се приемат за обичайна практика<sup>18</sup>. Сред проблемните области са регистрирането на патенти, лицензирането, издаването на разрешения и отпускането на публични субсидии<sup>19</sup>. В доклада за глобалната конкурентоспособност от 2013 г. корупцията се сочи като най-проблемен фактор за осъществяването на бизнес в България<sup>20</sup>. България транспонира правилно разпоредбите на Рамково решение 2003/568/ПВР относно определението за активна и пасивна корупция, включително по отношение на субектите с нестопанска цел, и въведе подходящи наказания. Частично бяха транспонирани разпоредбите относно отговорността на юридическите лица<sup>21</sup>. През

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2012\\_411\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_bg.pdf).

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2014\\_36\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_36_bg.pdf).

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:11:51:32006D0929:BG:PDF>.

<sup>14</sup> Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, разгледана подробно в частта от настоящата глава, посветена на независимостта и ефективността на антикорупционните институции.

<sup>15</sup> <http://www.justice.bg/bg/declaration/zki/kzld/pr16-t38.pdf>.

<sup>16</sup> Вж. Доклада по МСП от юли 2012 г., стр. 15 и Доклада по МСП от юли 2011 г., стр. 10.

<sup>17</sup> <http://спаси.bg/2011-08-03-09-36-42/4-2011-08-03-09-17-27>.

<sup>18</sup> „Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States“ („Отлични постижения на публичната администрация с цел по-добра конкурентоспособност в държавите — членки на ЕС“), доклад, предназначен за Европейската комисия, ГД „Предприятия и промишленост“, изготвен през 2011 — 2012 г. от Австрийския институт за икономически изследвания (WIFO), Виена; Center for European Economic Research (ZEW), Манхайм; IDEAConsult, Брюксел, стр. 144.

<sup>19</sup> „Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States“ („Отлични постижения на публичната администрация с цел по-добра конкурентоспособност в държавите — членки на ЕС“), доклад, предназначен за Европейската комисия, ГД „Предприятия и промишленост“, изготвен през 2011 — 2012 г. от Австрийския институт за икономически изследвания (WIFO), Виена; Center for European Economic Research (ZEW), Манхайм; IDEAConsult, Brussels, стр. 60 и 61.

<sup>20</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf) стр. 138.

<sup>21</sup> COM(2011) 309 окончателен, Втори доклад от 6 юни 2011 г. относно прилагането на Рамково решение 2003/568/ПВР:

юли 2013 г. в отговор на препоръките, отправени от ОИСР и в контекста на прегледа за прилагането на Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC), Министерство на правосъдието изготви проект на изменения на Закона за административните нарушения и наказания, за да се увеличат наказанията, които могат да бъдат налагани на юридическите лица при извличане на неимуществена облага, и да се разшири обхватът на отговорността, така че такава да се носи и от субектите със седалище в чужбина<sup>22</sup>. От трите случая на административни наказания, наложени на юридически лица през 2012 г., нито едно не е било свързано с престъпление за корупция<sup>23</sup>. През 2012 г. дялът на сенчестата икономика е бил 31,9% от БВП, най-висок в целия ЕС<sup>24</sup>.

**Финансиране на политическите партии.** Българската Сметна палата публикува в интернет годишните финансови отчети и списъците на дарителите на политическите партии. Приетият през 2011 г. Изборен кодекс и измененията на Закона за политическите партии разшириха ролята на Сметната палата, подобриха съгласуваността на правната уредба и институционалната рамка за надзора върху политическото финансиране, забраниха анонимните дарения и даренията от юридически лица. Политическите партии, които не изпълняват задължението за представяне на финансови отчети, могат да загубят правото си на държавна субсидия до провеждането на следващите парламентарни избори или да им бъде наложена имуществена санкция в размер от 2 500 EUR до 5 000 EUR. При повторно такова нарушение може да се стигне до разпускане на партията въз основа на съдебно решение<sup>25</sup>. Лицата от политическа партия, които възпрепятстват извършването на одит от Сметната палата, могат да бъдат наказани с глоба в размер от 500 до 1 000 EUR<sup>26</sup>. България изпълни задоволително препоръките на GRECO във връзка с разпоредбите относно събитията за набиране на средства, специалната банкова сметка за предизборна кампания, запазването на финансовите записи и сътрудничеството на Сметната палата с Националната агенция за приходите. GRECO приветства също така увеличаването на материалната подкрепа и на човешките ресурси за Сметната палата, след като през 2012 г. за одитирането на политическите партии е имало 60 одитори. GRECO приветства намаляването на прага за даренията в брой от 2 500 EUR на 500 EUR, но предложи той да бъде намален още повече, като се има предвид икономическият контекст в България<sup>27</sup>. GRECO призна също така наличието на по-съгласуван набор от санкции. Въпреки това обаче размерите на административните глоби нямат възпиращ ефект, като се съпоставят с таваните на разходите, установени за предизборните кампании<sup>28</sup>, а разпускането на политическа партия е твърде тежко наказание, от което няма практическа полза<sup>29</sup>. През февруари 2013 г. Изборният кодекс и Законът за административните нарушения и наказания бяха изменени в отговор на някои

---

<https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/ZXVvLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:BG:PDF>.

<sup>22</sup> Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, [http://www.justice.government.bg/Files/ZID\\_ZANN-11\\_07\\_13\\_635103661595449739.doc](http://www.justice.government.bg/Files/ZID_ZANN-11_07_13_635103661595449739.doc).

<sup>23</sup> Тази статистика се отнася за член 83а от Закона за административните нарушения и наказания във връзка с юридическите лица, които са се обогатили или биха се обогатили от различни видове престъпления, включително всички престъпления, посочени в раздел „Подкуп“ от Наказателния кодекс, извършени от работник или служител на дружеството в рамките на работните му задължения. Прокуратура на Република България (17 септември 2013 г.), *Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2012 година* <http://prb.bg/main/bg/Information/3923/>, стр. 71.

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf).

<sup>25</sup> Член 40, алинея 1 от Закона за политическите партии.

<sup>26</sup> Сметна палата на Република България <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=90>.

<sup>27</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914\\_Bulgaria\\_BG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914_Bulgaria_BG.pdf).

<sup>28</sup> Таванът на разходите за предизборната кампания за парламентарни избори е 2 милиона евро, а за президентски избори е 1 милион евро.

<sup>29</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914\\_Bulgaria\\_BG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914_Bulgaria_BG.pdf).

неизпълнени препоръки на GRECO. С измененията се въвежда задължение за определяне на финансови отговорници във връзка с предизборните кампании, забранява се използването на публични ресурси за целите на предизборната кампания и съответният давностен срок за нарушения е увеличен на две години. Остават обаче съмнения доколко официалната финансова информация, предоставена от партиите, отразява действителността; една от управляващите партии е декларирала, че през 2012 г. не е получила никакви дарения<sup>30</sup>.

**Подаване на сигнали за нередности.** Административнопроцесуалният кодекс и Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси съдържат разпоредби относно защитата на самоличността на лицата, подали сигнали, а Наказателно-процесуалният кодекс изисква от гражданите, и особено от държавните служители, да съобщават за извършени престъпления<sup>31</sup>. Въпреки това все още липсват ефективни административни мерки по отношение на лицата, които подават сигнали<sup>32</sup>. През 2011 г. един полицаи е бил принуден да подаде оставка, след като е било установено, че е предоставил информация за съобщения в медиите за дарителите на Министерство на вътрешните работи (МВР), чиито автомобили се твърди, че са били освободени от проверки по пътищата. Твърденията, че сред дарителите на МВР има заподозрени, срещу които се води разследване, накараха министерството да въведе правила за даренията и да публикува онлайн списък на даренията, който се актуализира на всеки три месеца<sup>33</sup>. Въпреки това не са предприети никакви стъпки за засилване на защитата на лицата, подаващи сигнали. През юли 2013 г. беше въведена забрана за всякакви дарения за МВР, за да се предотвратят потенциални конфликти на интереси<sup>34</sup>.

**Прозрачност при лобирание.** В България няма нормативна уредба за лобирането. Няма конкретно задължение за регистриране на лобистите или за деклариране на контактите между лицата, заемащи държавна длъжност, и лобистите.

**Медии и достъп до информация.** Свободата на медиите е защитена от закона и има голямо разнообразие на медии. Собствеността на медиите обаче е все по-концентрирана в ръцете на едни и същи лица, което компрометира независимостта на издателствата<sup>35</sup>. Собствеността и финансирането на медиите не са достатъчно прозрачни и платеното отразяване на събитията не винаги се посочва като такова. По отношение на приходите от реклама печатните медии, особено местните издания, зависят от публичния сектор<sup>36</sup>. В отговор на безпокойството в тази насока парламентът обмисля нови законови разпоредби относно прозрачността на собствеността на медиите. През 2013 г. правителството обеща да рационализира процедурите за възлагане на договори за реклама, финансирани със средства на ЕС; статистиките навеждат на мисълта, че тези договори може да са били възлагани в ущърб на

---

<sup>30</sup> Сметна палата на Република България, <http://erik.bulnao.government.bg/egfonew/default.aspx?year=2012>.

<sup>31</sup> В прегледа по Конвенцията на ООН срещу корупцията беше отправена препоръка за въвеждане на по-всеобхватни разпоредби за защита на лицата, подаващи сигнали. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187232e.pdf>

<sup>32</sup> Работен документ на службите на Комисията SWD 232 final. (юли 2012 г.). България: Технически доклад, придружаващ документ COM(2012) 411 final Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, стр. 24. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0232:FIN:BG:PDF>.

<sup>33</sup> [http://www.mvr.bg/pravila\\_darenia.htm](http://www.mvr.bg/pravila_darenia.htm).

<sup>34</sup> С изключение на предоставянето на финансиране и оборудване по силата на международни договори и проекти.

<sup>35</sup> Комисар Нели Круш и посланиците на държавите — членки на ЕС, в София изразиха безпокойство относно прозрачността и концентрацията на собствеността на медиите.

<sup>36</sup> <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/bulgaria>.

медийната независимост<sup>37</sup>. Забелязано е нарастване на самоцензурирането в медиите, дължащо се на корпоративен и политически натиск<sup>38</sup>. В Световния индекс на свободата на пресата (World Press Freedom Index) България е на последно място измежду членовете на ЕС<sup>39</sup>.

**Организирана престъпност.** Корупцията улеснява организираните престъпни дейности и възпрепятства преследването им по наказателен път. Според получените сведения организираната престъпност в България се ползва с протекции чрез корупцията в публичната администрация, съдебната система, полицията и митниците<sup>40</sup>. Министър подаде оставка през 2008 г. след установяване, че е поддържал контакти с лидери на организираната престъпност. Според една оценка в периода 2010 — 2011 г. незаконните цигари и измамите с ДДС са довели до корупция в правоприлагащите органи, държавната и местната администрация и политическите партии на местно равнище, докато корупцията, свързана с наркотици и проституция, е намаляла<sup>41</sup>. Макар фокусът ѝ да се измества, организираната престъпност продължава да упражнява влияние върху икономиката<sup>42</sup>.

## 2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС

### *Независимост и ефективност на институциите за противодействие на корупцията*

В докладите по МСП непрекъснато беше посочвана необходимостта от независима институция, която да насочва усилията, да прави предложения и да направлява действията, предприемани срещу корупцията<sup>43</sup>. В отговор на тази препоръка беше сформирана междуведомствена работна група, която след консултации с гражданското общество разгледа възможността за създаване на независим съвет, който да координира и осъществява наблюдение върху превенцията и борбата с корупцията. Такъв съвет все още не е създаден. Комисията за превенция и противодействие на корупцията, чийто председател е министърът на вътрешните работи, координира и контролира изготвянето и изпълнението на стратегически документи в областта на антикорупционната политика<sup>44</sup>. Въпреки това органите за противодействие на корупцията продължават да са разпръснати и им липсват независимост и външен контрол. Институциите, на които е възложено разследването на конфликти на интереси и конфискуването на незаконно придобито имущество, не разполагат с автономия и ресурси.

---

<sup>37</sup> Изпълнение на всички Комуникационни планове на Оперативните програми и на Програма за развитие на селските райони от началото на 2007 г. до 22.05.2013 г. <http://www.government.bg/fce/001/0211/files/spravka%20EP.pdf>.

<sup>38</sup> US Department of State, 2012 Human Rights Report, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012/eur/204270.htm>.

<sup>39</sup> Reporters without Borders, World Press Freedom Index 2013, <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>.

<sup>40</sup> „Study to examine the links between organised crime and corruption“, Philip Gounev and Tihomir Bezlov, Center for the Study of Democracy, 2010 („Връзка между организираната престъпност и корупцията“, Филип Гунев и Тихомир Безлов, Център за изследване на демокрацията, 2010 г.).

<sup>41</sup> Център за изследване на демокрацията. (2012 г.). *Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 — 2011*. <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=15992>.

<sup>42</sup> SWD (2012) 232 final (Работен документ на служителите на Комисията, придружаващ Доклада на Европейската комисия относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка), стр. 29.

<sup>43</sup> Доклад на Комисията СОМ(2012) 411 final. (18 юли 2012 г.). *Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка*. [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2012\\_411\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_bg.pdf).

<sup>44</sup> Заместник-председател на тази комисия е министърът на финансите.

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

Дирекция „Вътрешна сигурност“ към МВР е разследвала 728 случая през 2011 г., което представлява увеличение с 30% спрямо предходната година<sup>45</sup>. Дирекцията разполага с отдели в цялата страна и може да си служи с методи за разследване под прикритие, което води до известен напредък в борбата с корупцията по ниските етажи в граничната и пътната полиция. Налице е обаче дублиране на функциите с инспектората на МВР, поради което би било добре да се въведе всеобхватна система за работа по подадените сигнали. Все още има предизвикателства, свързани с определянето на приоритет за случаите на корупция по по-високите етажи на властта.

През април 2013 г. директорът на Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ на МВР беше отстранен от длъжност и прокуратурата започна разследване за подкуп, след като анонимен източник изпрати на медиите класифицирани документи от разработки, датиращи от преди десетина години. Автентичността на документите беше потвърдена, но остава неясно защо не са били предприети действия по-рано, след като е имало признаци, че лица, заподозрени в участие в контрабандни канали и наркотрафик, са били покровителствани „отвътре“ от правоприлагащи органи.

Повтарящите се спорове във връзка с извършени подслушвания разкриха недостатъци в системата за издаване на разрешения и осъществяване на наблюдение, водещи до сериозни изводи относно капацитета на България да се справи с корупцията. Изтеклите стенограми от подслушани разговори указват наличието на политическа намеса в работата на прокуратурата и медиите и покровителстване на предприятия от провеждането на разследвания. През април 2013 г. прокуратурата започна разследване спрямо бивш министър и други лица на държавна служба след твърдения за масово непозволено подслушване на политици, магистрати и бизнесмени. В присъдата, с която бивш министър на отбраната е оправдан за даване на подкуп на следовател, за да осуети провеждано преди това разследване, са отбелязани нередности, допуснати при даването на разрешение за извършване на наблюдение и използването на материалите от наблюдението<sup>46</sup>. Тези случаи подчертаха необходимостта от по-големи гаранции срещу опасността от злоупотреби при осъществяването на наблюдение, както бе постановено от Европейския съд по правата на човека през 2007 и 2012 г.<sup>47</sup> През август 2013 г. националният парламент отхвърли президентското вето върху измененията на Закона за специалните разузнавателни средства. Ветото бе обосновано от загриженост във връзка с независимостта на съдилищата и с правомощията на новосъздаденото Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства да изисква информация и да дава задължителни указания.

Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) беше създадена през 2008 г., като ѝ бяха предоставени значителни ресурси, за да се бори с корупцията по високите етажи

---

<sup>45</sup> Център за изследване на демокрацията (2013 г.), Европейският опит в противодействието на корупцията в полицията <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=16689>, стр. 105.

<sup>46</sup> [http://scc.spnet.net/scc/wp-content/uploads/2013/05/motivi\\_4048\\_2010.doc](http://scc.spnet.net/scc/wp-content/uploads/2013/05/motivi_4048_2010.doc)

<sup>47</sup> Дело „Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България“ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-81323> Дело „Хаджиев срещу България“ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114076>



и тежката организирана престъпност. Първите години след основаването ѝ обаче бяха белязани от полемиката около нея. Едва две години след нейното създаване тогавашното ново правителство промени мисията ѝ и намали състава и бюджета ѝ, трансформирайки я в агенция за сигурност, занимаваща се основно с контраразузнаване. Дейността на ДАНС се контролира от специална парламентарна комисия, чиито членове се сменят на ротационен принцип. ДАНС постигна ограничени резултати в борбата с корупцията, тъй като постепенно фокусът ѝ бе изместен от разследването на случаи на корупция. През май 2013 г. заместник-председателят на агенцията подаде оставка, поемайки отговорността за изтичането на информация за разследване на твърдения за измами по време на изборите.

През 2013 г. при реструктурирането на системата на сигурността Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ на МВР беше прехвърлена към ДАНС. Контролът върху наблюдението беше прехвърлен от МВР към Министерски съвет. Резултатите от тези реформи тепърва ще се проявят. Както се посочва в доклада по МСП от януари 2014 г., промените в персоналия състав от май 2013 г. досега засилиха безпокойството във връзка с политическата независимост на служителите, отговарящи за борбата срещу корупцията и организираната престъпност, и във връзка с приемствеността в областта на правоприлагането<sup>48</sup>.

Приетите набързо от Парламента изменения на Закона за ДАНС<sup>49</sup> през 2013 г. и изборът на спорната фигура на един от депутатите за председател на агенцията станаха повод за безпокойство както в България, така и в чужбина. Европейската комисия отправи настойчив призив към властите ключовите назначения в областта на борбата срещу корупцията и организираната престъпност да се правят въз основа на качествата и почтеността на кандидатите и след провеждане на обширна консултация<sup>50</sup>. Спорното назначение на председателя на ДАНС беше оттеглено и заменено. Едно от назначенията на заместник-министри на МВР също беше оттеглено.

Създаденият към Министерски съвет през 2010 г. Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност е натоварен с извършването на оценка на риска в публичните институции, със специален акцент върху обществените поръчки<sup>51</sup>. Годишният му бюджет възлиза на 2,5 милиона евро. През януари 2013 г. в първия междинен доклад на Центъра беше представен софтуер (БОРКОР), разработен с цел установяване на риска от корупция, и беше посочен броят на слабите места, без да се посочва в какво се изразяват те<sup>52</sup>. Директорът на Центъра беше освободен от длъжност през 2012 г. поради незадоволителни резултати, а заместникът му беше освободен през 2013 г. без обяснения. Новото правителство все

---

<sup>48</sup> [http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd\\_2014\\_36\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_36_en.pdf), стр. 21—22. Център за изследване на демокрацията, в Policy Brief № 43 от ноември 2013 г. се посочва: „Масштабните и внезапни кадрови промени по политически причини в правоприлагащите органи и държавните служби, съчетани с преждевременно и прибързано реструктуриране на правоприлагащите институции, доведоха до значително отслабване на капацитета на държавата за противодействие на организираната престъпност, корупцията и скритата икономика.“, стр. 11 [превод на Европейската комисия]. <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=16730>

<sup>49</sup> Народно събрание на Република България, Закон за изменение и допълнение на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ <http://parliament.bg/bg/bills/ID/14377/>.

<sup>50</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-561\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-561_en.htm)

<sup>51</sup> Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. <http://borkor.government.bg/bg/>.

<sup>52</sup> Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (2013 г.), „Първи доклад на ЦППКОП относно проекта „Модел на решение в областта на обществените поръчки“, <http://borkor.government.bg/document/39>

още не е потвърдило намеренията си по отношение на Центъра. Конкретни резултати от БОРКОР тепърва ще станат ясни.

Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) започна да работи през 2011 г.<sup>53</sup> До настоящия момент тя не успява да работи системно и по независим начин за предотвратяването и разкриването на рисковете от политическа корупция. Вместо това има индикации за произволен и формалистичен подход. Пример за това е проверка срещу бивш министър на икономиката, енергетиката и туризма след оставката му през 2012 г. Комисията установи наличието на конфликт на интереси, произтичащ от дивиденди, получени от акции с номинална стойност около 140 EUR<sup>54</sup>. През юли 2013 г. прокуратурата повдигна обвинения срещу председателя на КПУКИ за злоупотреба със служебно положение въз основа на доказателства за политически манипулирани проверки. Апелативният съд потвърди отстраняването му от длъжност. Въз основа на същия случай един от депутатите напусна Парламента.

Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, който влезе в сила през ноември 2012 г., се прилага за всички граждани, като се предвижда, че производството по него се провежда независимо от наказателната или административната отговорност<sup>55</sup>. Възпиращото действие на новите разпоредби ще зависи от сътрудничеството с прокуратурата и органите за административен контрол, както и от последователното тълкуване от съдилищата във връзка с тежестта на доказване. През септември 2013 г. КОНПИ<sup>56</sup> и прокуратурата постигнаха споразумение за създаване на съвместни екипи при случаи на несъответствие между доходите на разследваните лица и притежаваното от тях имущество<sup>57</sup>. Първият такъв екип ще разследва бивш депутат, заемал висока длъжност, обвинен в изпиране на пари. В проучване на Евробарометър от 2013 г. 12% от запитаните в България заявяват, че мерките срещу корупцията се прилагат безпристрастно и без скрити мотиви (средната стойност за ЕС е 33%).

### ***Независимост и етика на съдебната система***

Специализираните международни органи, като Комисията по Конвенцията на ООН срещу корупцията<sup>58</sup> и GRECO<sup>59</sup>, потвърдиха, че страната разполага до голяма степен със задоволителна нормативна уредба, която позволява наказателното преследване на корупционните престъпления, като все още може да се направят известни подобрения. Липсата на резултати под формата на окончателни съдебни решения по дела за корупция по високите етажи се дължи на слабости (включително във възприятията за наличието на корупция) в практиката на разследващите и съдебните органи. При прегледа за прилагането на Конвенцията на ООН срещу корупцията беше отбелязано, че измененията на законодателството трябва да се придружават от административна реформа, за да се подобри междуведомствената координация, да се рационализира събирането на данни и да се насърчи ефективното прилагане на съответното

<sup>53</sup> Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, <http://cpaci.bg>

<sup>54</sup> [http://cpaci.bg/images/reshenia/109\\_16.08.pdf](http://cpaci.bg/images/reshenia/109_16.08.pdf)

<sup>55</sup> Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, <http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/2991F5B0-8DF9-4460-92FB-41D1CA6791DC/0/ZOPDNPI.pdf>.

<sup>56</sup> Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, <http://www.ciaf.government.bg/>.

<sup>57</sup> Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ) (3 септември 2013 г.), *Инспектори на КОНПИ и прокурори ще работят съвместно в разследващи екипи*.

<sup>58</sup> <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187232e.pdf>.

<sup>59</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)7\\_Bulgaria\\_One\\_BG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)7_Bulgaria_One_BG.pdf)

законодателство. Необходимо е също така да се потърси решение за забавянията на разследванията и съдебните производства<sup>60</sup>. Както е посочвано многократно в докладите по МСП, наказателното преследване на корупцията и организираната престъпност се възпрепятства от опорочени досъдебни разследвания, процесуално забавяне и прекратяване на делата поради формални недостатъци.

През 2009 г. се появиха твърдения, че строителен предприемач е действал като „брокер на власт“, като е обещавал „продажба“ на високи постове в съдебната система. Делото за лъжесвидетелстване, образувано срещу него заради твърдения, че не е познавал никакви магистрати, се провали. Двама членове на Висшия съдебен съвет подадоха оставка, след като записи на телефонни разговори разкриха, че са поддържали редовни контакти с въпросния „брокер“. През 2013 г. съдът върна на прокуратурата дело за отклонение от данъчно облагане срещу същото лице заради процесуални недостатъци. Част от активите му бяха замразени по инициатива на КОНПИ.

През септември 2012 г. гласуването в Парламента за кандидатите за членове на Висшия съдебен съвет (ВСС), който е органът за самоуправление на съдебната власт, протече въз основа на пристрастни съображения. Проверките за миналото на кандидатите бяха ограничени до събирането на информация за извършени престъпления или дисциплинарни нарушения<sup>61</sup>. Решенията на новоизбрания ВСС все още не са довели до последователни резултати срещу нарушенията на етичните норми.

Номинирането и изборът на нови конституционни съдии подчерта предизвикателствата, свързани с етиката в съдебната система, и недостатъците на ролята на Парламента при назначенията в съдебната власт. Председателят на една парламентарна комисия отказа да позволи на участващите в изслушване на кандидат да разгледат твърденията за корупция, изнесени от един от депутатите. Вместо това Парламентът одобри кандидатурата. След отправяне на предупреждение от Европейската комисия, че е възможно да изготви междинен доклад по МСП, на кандидатката не беше дадена възможност да положи клетва, като това стана при особени обстоятелства, след като Президентът на страната напусна клетвената церемония. По-късно кандидатката поиска да бъде пенсионирана.

Следващият кандидат за съдия в Конституционния съд също трябваше да се оттегли, след като направи противоречиви изказвания във връзка с имотните сделки и финансовите операции на членовете на семейството ѝ. Случаят привлече вниманието върху липсата на проверки на специализираните прокурори, тъй като кандидатката беше заместник-председател на Апелативната специализирана прокуратура, създадена като средство за борба с организираната престъпност. Впоследствие тя беше понижена в длъжност. Въпреки че по-голямата прозрачност спомогна за предотвратяване на спорни назначения, процедурата извади на показ и трайните предизвикателства.

ВСС започна проверки на ключови съдилища и дела с цел изготвяне на аналитичен доклад и препоръки във връзка с причините за провалите и забавянията на делата. Новосъздадената Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ към ВСС все още не е успяла да отхвърли съмненията относно способността си да разкрива

---

<sup>60</sup> UNODC (Службата на ООН по наркотиците и престъпността), Country Review Report of Bulgaria, [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013\\_08\\_06\\_Bulgaria\\_Final\\_Country\\_review\\_report.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_08_06_Bulgaria_Final_Country_review_report.pdf)

<sup>61</sup> Обобщена оценка за състоянието на съдебната реформа и необходимите бъдещи стъпки. <http://www.judgesbg.org/bg/component/k2/item/335-обобщена-оценка-за-състоянието-на-съдебната-реформа.html>.

корупцията и да е пазител на почтеността<sup>62</sup>. През септември 2013 г. ВСС отстрани временно от длъжност един от членовете си, прокурор на висока длъжност, срещу когото беше образувано дисциплинарно разследване, вследствие на спекулации за търговия с влияние преди изборите за ВСС през 2012 г.<sup>63</sup>

Вътрешните механизми за контрол на почтеността на магистратите са подложени понастоящем на подробна проверка. Главният прокурор разпореди извършването на проверка на инспектората при Върховна касационна прокуратура, при която бяха разкрити нарушения, сред които унищожаване на документи и дисциплинарно преследване на прокурори заради решенията им по дела. Ръководителят на инспектората беше отстранен от длъжност и главният прокурор внесе предложение във ВСС за освобождаването ѝ от длъжност като магистрат — най-тежкото дисциплинарно наказание. През април 2013 г. софийски прокурори, специализирани в областта на злоупотребите със средства на ЕС, повдигнаха обвинения срещу бивш министър на земеделието след разследване, за което се твърди, че е било забавяно от други прокурори.

При подробен функционален одит, разпореден от главния прокурор съгласно предложенията, отправени по МСП, бяха установени забавяния при преследването на корупцията по високите етажи и „кампанийно“ образуване на дела срещу министри след тяхната смяна. Въз основа на функционалния одит Главна прокуратура изготви план за действие и анализ на делата за корупция от 2007 г. досега.

През март 2013 г. прокурор, заемащ висока длъжност, подаде оставка, след като стана ясно, че е нарушил системата за случайно разпределение на делата. Случаят се опира на разследвания на OLAF във връзка с вноса на оборудване от Германия, довело до твърдения за незаконно присвояване на средства от Специалната присъединителна програма на ЕС за развитие на земеделието и селските райони (САПАРД). В един от случаите заподозрените са били дарители на президентска предизборна кампания. Германските съучастници по същия случай бяха осъдени и лишени от свобода в страната си през 2008 г.

Събитията от юли 2012 г. досега показват известен напредък при публичното изслушване и освобождаването от длъжност на порочни магистрати. Въпреки това обаче препоръките от доклада по МСП във връзка със съдебната реформа все още не са изцяло изпълнени. Като посочи нарастващите заплахи за независимостта на съдебната система, през 2012 г. организацията Freedom House понижи оценката на България за нормативната уредба и независимостта на съдебната система на страната<sup>64</sup>.

***Добра практика: роля на НПО за повишаването на прозрачността и отчетността***

*Инициативата за прозрачни съдебни назначения на Българския институт за правни инициативи (БИПИ) улеснява обществения контрол върху назначенията и повишенията в съдебната система и насърчава възприемането на почтеността като*

<sup>62</sup> Работен документ на службите на Комисията SWD (2012) 232 final. (18 юли 2012 г.). *България: Технически доклад, придружаващ документ COM(2012) 411 final Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка*, стр. 15. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0232:FIN:BG:PDF>.

<sup>63</sup> Висш съдебен съвет, 26 септември 2013 г., <http://www.justice.bg/bg/decisions/2013/pr-37-13.htm>.

<sup>64</sup> [http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Bulgaria\\_final.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Bulgaria_final.pdf)

ключов елемент при такива решения<sup>65</sup>. Използвайки публично достъпни източници на информация, Институтът публикува нравствени и професионални профили на кандидатите, като на последните се дава възможност да допринесат за оценката. Освен това БИПИ работи с отделни съдилища и с ВСС по организирането на публични изслушвания. Инициативата има за цел назначенията на магистрати на ръководни длъжности да се извършват по-прозрачно и да се основават на качествата, като част от модернизирана политика в областта на човешките ресурси в съдебната система, съобразно препоръките, отправени в докладите по МСП.

### **Обществени поръчки**

По отношение на публичната администрация бяха взети редица антикорупционни мерки, сред които приемането през 2008 г. на Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (изменен през 2013 г.), решението от 2011 г. за предоставяне на Агенцията за държавна финансова инспекция на правомощия да предприема действия по собствена инициатива (с което ѝ беше позволено да започва разследване не само по сигнал, но и по своя инициатива), създаването на инспекторати в министерствата и държавните органи, организирането на кампании за повишаване на информираността и обучения, както и създаването на БОРКОР — средство за оценка на риска със специален акцент върху предотвратяването на корупцията при обществените поръчки. Въпреки това все още има пропуски при прилагането на разпоредбите относно прозрачността и борбата с корупцията.

За предотвратяването, установяването и справянето с корупцията в областта на обществените поръчки е нужен по-проактивен предварителен контрол и засилен последващ контрол, основаващи се на оценка на риска. В докладите по МСП се отбелязват рисковете и недостатъците при прилагането на разпоредбите за обществените поръчки, за които свидетелстват извършените одити и жалбите, получени от Европейската комисия. Сред рисковите отрасли са инфраструктурното строителство, енергетиката и здравеопазването. Проблемът се утежнява от рядкото налагане на възпиращи санкции по делата за измами в областта на обществените поръчки. През август 2013 г. правителството предложи изменения на Закона за обществените поръчки, с които се цели създаване на повече възможности за малките и средните предприятия, разпространение на предварителния контрол спрямо обществените поръчки за строителни работи, финансирани с бюджетни средства на стойност над определен праг (понастоящем този контрол се прилага само за средствата от европейските фондове над определени прагове), предоставяне на ръководните органи на правомощия за извършване на предварителен контрол и укрепване на процеса за избор на външни експерти. Освен това възложителите ще бъдат задължени да публикуват онлайн информация не само за документацията за участие в търга, но и относно изпълнението на договорите<sup>66</sup>.

Повод за внасяне на тези предложения беше отчасти общественото усещане, че няколко дружества доминират пазара на обществените поръчки в области като пътното строителство. 73% от общия брой участници в проучването на Евробарометър от 2013 г. заявяват, че единственият начин за успешно осъществяване на бизнес е чрез използване на политически връзки (средната стойност за ЕС е 56%). В проучването на Евробарометър от 2013 г. сред бизнес средите 58% от запитаните в България (най-висок

<sup>65</sup> <http://judicialprofiles.bg/profiles/>.

<sup>66</sup> [http://www.government.bg/fce/001/0211/files/ZID\\_ZOP.doc](http://www.government.bg/fce/001/0211/files/ZID_ZOP.doc).

процент в целия ЕС) са заявили, че корупцията им е попречила да спечелят публичен търг или договор за обществена поръчка през последните три години<sup>67</sup>. Българските участници от бизнес средите смятат, че следните практики са широко разпространени в областта на обществените поръчки: участие на оференти в подготвянето на спецификациите (36%), неясни критерии за подбор или оценяване (49%), конфликт на интереси при оценяването на офертите (57%), спецификации, които са изготвени специално, така че на тях да могат да отговорят конкретни дружества (58%), злоупотреби с основания за неотложност с цел да се обоснове използването на процедури, при които няма конкуренция, или на ускорени процедури (33%), както и съгласителство при оферирание между договарящите се (41%). Според 66% от запитаните корупцията е широко разпространена при обществените поръчки, възлагани от държавните органи (средната стойност за ЕС е 56%), а според 78% това е така при поръчките, възлагани от органите на местната власт (средната стойност за ЕС е 60%). След проучване сред 500 мениджъри от различни отрасли на българската икономика, в края на 2011 г. Българската стопанска камара е изчислила, че корупцията при тръжните процедури и заявленията за получаване на финансиране от ЕС е нараснала от 66% на 75% на годишна база, т.е. засегнала е 75% от всички тръжни процедури през 2011 г.<sup>68</sup> Макар да не са задължително пряко свързани с корупцията, тези показатели илюстрират рисковите фактори, които повишават уязвимостта по отношение на корупцията при процедурите по възлагане на обществени поръчки.

Министерството на отбраната осъществи антикорупционни инициативи, като приемането на кодекс на етичното поведение за служителите му и пакт за почтеност в отношенията с бизнес партньорите. Въпреки това през декември 2012 г. министерството реши да купи бойни самолети без провеждане на тръжна процедура, като впоследствие процедурата беше отменена. През май 2013 г. ръководители от средите на бизнеса отправиха призив за по-голяма прозрачност при обществените поръчки в областта на отбраната.

Докладвани бяха нередности при тръжните процедури за отпускане на средства на ЕС за разпределяне на храни на бедните. Корупцията при обществените поръчки е предизвикателство и на нивото на местното самоуправление, като се намесват и политическите партии на местно равнище<sup>69</sup>. По-малките градове са изправени пред особени рискове от инфилтриране на организираната престъпност, което е свързано със съчетание от насилие, заплахи и тайни споразумения с местните политици и правоприлагащи органи, както и с концентрация на икономическа мощ. Тези рискове оказват пряко въздействие върху способността на местните власти за провеждане на безпристрастни и прозрачни процедури по възлагане на обществени поръчки.

Органите за местно самоуправление отговарят за голяма част от обществените поръчки. Според докладите по МСП общините са въвели антикорупционни мерки, като например система за „обслужване на едно гише“ с цел намаляване на броя на служителите, които са в пряк контакт с клиентите, увеличаване на прозрачността чрез използване на бюлетини и на уебсайтовете на общините, приемане на етични кодекси, въвеждане на системи за вътрешно финансово управление и финансов контрол, като са наели на работа около 400 вътрешни одитори, и назначаване на публични медиатори на

---

<sup>67</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

<sup>68</sup> [http://www.bia-](http://www.bia-bg.com/uploads/files/_oldsite_news/bulgarian_industrial_association_news_1324284448_anketa_2011.pdf)  
[bg.com/uploads/files/\\_oldsite\\_news/bulgarian\\_industrial\\_association\\_news\\_1324284448\\_anketa\\_2011.pdf](http://www.bia-bg.com/uploads/files/_oldsite_news/bulgarian_industrial_association_news_1324284448_anketa_2011.pdf).

<sup>69</sup> Център за изследване на демокрацията. (2012 г.). *Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 — 2011*. <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=15992>.

местно равнище (местни омбудсмани). Във всичките 28 области в България има съвети за противодействие на корупцията, в които следва да участват представители на местното самоуправление, териториалните структури, съдебната власт, различните министерства, гражданското общество и бизнеса<sup>70</sup>. Все още е трудно да се прецени приносът на тези съвети за намаляване на корумпираното поведение в общинските и областните органи, тъй като никаква конкретна информация не е изнесена публично.

Решаващ елемент в подкрепа на прозрачността, включително при обществените поръчки, е реалният достъп до информация. На практика той е ограничен въпреки наличието на съответно законодателство<sup>71</sup>. Няма независим механизъм за надзор, който да гарантира еднообразно и правилно прилагане на законодателството за достъпа до публична информация<sup>72</sup>. Проведено през 2013 г. проучване на сайтовете на институциите установи, че на 66% от тях има регистър на обществените поръчки, а 10% съдържат информация за сключените договори<sup>73</sup>.

Подобряването на познанията и капацитета на публичните органи, участващи в процеса на възлагане на обществени поръчки, както и наличието на напълно функционираща национална електронна система за обществените поръчки, позволяваща подаване на офертите по електронен път, биха засилили прозрачността и биха спомогнали за предотвратяване на корупцията.

### ***Отчетност и почтеност на лицата, заемащи изборна държавна длъжност***

Една подходяща система за гарантиране на отчетността и почтеността на лицата, заемащи изборна държавна длъжност, служи като пример за останалите и представлява важен елемент от предотвратяването на корупцията по високите етажи. Членовете на българския Парламент са задължени да декларират евентуалните конфликти на интереси, когато предлагат законопроекти или се изказват в пленарна зала или в рамките на парламентарните комисии<sup>74</sup>. Опитите за приемане на кодекс за етично поведение на членовете на Парламента се провалиха. При липсата на такъв кодекс работата на парламентарната комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси и за парламентарна етика беше неефективна, както пролича от изслушването през 2010 г., организирано след като 16 депутати отидоха, по време на провеждането на пленарно заседание, на инсценирано от медиите представяне, във връзка с което им е било обещано да получат безплатен мобилен телефон. През юли 2013 г. след избирането на спорната фигура на един депутат за председател на тази комисия, Народното събрание прехвърли темата за парламентарната етика към Комисията по вероизповеданията<sup>75</sup>.

Бившият заместник-председател на парламентарната комисия по земеделието и горите беше обвинен, че е предлагал изменения, обслужващи частните му интереси, включително частично вдигане на забраната за строителство върху залесена земя, за която е направена замяна, както и изменения в Закона за лова и опазване на дивеча и усилия за отмяна на забраната за тютюнопушене на обществени места. След дълги

---

<sup>70</sup> Министерски съвет (2012 г.). Доклад за състоянието на администрацията за 2011 г. <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>.

<sup>71</sup> Закон за достъп до обществена информация, <http://lex.bg/laws/ldoc/2134929408>.

<sup>72</sup> „Money, politics, power: Corruption risks in Europe“, от „Прозрачност без граници“. Юни 2012 г., стр. 5.

<sup>73</sup> Tendencies in Online Disclosure of Information, Results from AIP 2013 Audit of the Web Sites of Executive Bodies in Bulgaria, (Тенденции при предоставянето на достъп до информация в интернет, Резултати от проверка на „Програма за достъп до информация“, извършена през 2013 г., на уебсайтовете на изпълнителните органи в България), [http://store.aip-bg.org/surveys\\_eng/AIP\\_Active\\_Transparency\\_Audit\\_2013.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_eng/AIP_Active_Transparency_Audit_2013.pdf).

<sup>74</sup> Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, глава 12, <http://parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>.

<sup>75</sup> <http://parliament.bg/bg/desision/ID/14481>

обсъждания Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси реши, че бившият депутат е нарушил законовите разпоредби, като се е противопоставил на забраната за тютюнопушене; той е прехвърлил на свои роднини собствеността върху бизнес с тютюн и тютюневи изделия, преди да влезе в Парламента. Установено беше наличието на конфликт на интереси и във връзка с предложените изменения на Закона за горите<sup>76</sup>. Ако решението на Комисията бъде потвърдено от апелативната инстанция, на бившия депутат може да бъде наложена глоба в размер от 2 500 до 3 500 EUR и може да бъдат конфискувани доходите му, получени във връзка със заеманата от него държавна длъжност по време на разглеждания период. Срещу него се води и разследване за купуване на гласове, след като през април 2013 г. се появи запис със скрита камера.

През 2010 г. парламентарната комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси и за парламентарна етика откри доказателства за конфликт на интереси по случая с лидер на политическа партия, получил 1 милион евро като консултант по хидроенергийни проекти, без да има квалификации на инженер. Със случая беше сезиран Върховният административен съд, който прие, че няма конфликт на интереси<sup>77</sup>. В друг случай през юли 2012 г. беше задържан депутат по обвинения в искане на подкуп, за да се намеси в местен земеделски спор. По-късно той подаде оставка от Парламента.

### ***Нередности в изборния процес***

Нередностите в предизборния процес често са свързани с корупция на държавни служители и подронват доверието в институциите, натоварени с поддържането на върховенството на закона. В България общественото внимание дълго време беше фокусирано върху проблема с купуването на гласове, особено сред малцинствата. Собствениците на предприятия за сметосъбиране, които са основни работодатели на членовете на ромското малцинство, са заподозрени, че използват влиянието си, за да манипулират начина, по който гласуват ромските общности. Такива случаи бяха докладвани по време на местните избори през 2011 г. и парламентарните избори през 2013 г. За изкореняване на проблема с купуването на гласове е необходим структурен и мултидисциплинарен подход, включително като се обмисли достъпът до образование и трудова заетост<sup>78</sup>.

Наказателният кодекс съдържа раздел, посветен на престъпленията против политическите права на гражданите, включително купуването на гласове<sup>79</sup>. През февруари 2013 г. беше увеличен минималният размер на наказанието лишаване от свобода за организиране на купуване на гласове<sup>80</sup>. Няма налична информация за опити на властите да извършат задълбочени проверки на изборния процес, за да установят и отстранят слабостите. През 2012 г. Транспарънси интернешънъл (асоциация „Прозрачност без граници“) публикува подробен анализ на прозрачността и

---

<sup>76</sup> Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, <http://www.cpaci.bg/images/reshenia/206.pdf> и <http://www.cpaci.bg/images/reshenia/205.pdf>.

<sup>77</sup> Върховен административен съд, <http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d038edcf49190344c2256b7600367606/db2227f5a1f93534c22577af0030920a?OpenDocument>.

<sup>78</sup> Изборният процес в България — основни дефицити и рискове, Фондация РискМонитор, София, 2011 г., стр. 83-84.

<sup>79</sup> Член 167, ал. 2 и 3 от Наказателния кодекс.

<sup>80</sup> Наказанието е лишаване от свобода за срок от една до шест години и глоба в размер от 2 500 до 10 000 EUR. Държавен вестник № 17 от 2013 г.



почтеността в изборния процес<sup>81</sup>. В него се препоръчваше повишаване на бюджетната независимост и персонала на изборната администрация, добавяне на постоянни експерти към назначените по политическа линия, гарантиране на свободен достъп до медиите за регистрираните кандидати и изменение на законодателството, с цел да се даде възможност за по-непосредствено наблюдение от страна на гражданското общество. Все още не са били налагани ефективни и възпиращи наказания. Прокуратурата започна разследване за купуване на гласове и данъчна измама, след като през май 2012 г. се появи запис на подслушан разговор, от който се подразбира, че са били извършени предизборни злоупотреби (купуване на гласове и фалшифициране на изборни резултати) и че съществуват връзки между политически партии и организираната престъпност.

При подготовката за парламентарните избори през май 2013 г. непрекъснато беше наблягано на посланието, че купуването или продажбата на гласове е престъпление. Международните наблюдатели признаха, че изборите са протекли при състезателни условия и са били проведени успешно, но отбелязаха проблеми с общественото доверие в процеса, предизвикани от твърдения за предизборно подслушване и купуване на гласове. Малко преди изборите прокуратурата откри избирателни бюлетини, които не са били включени в отчетностите, в печатница, собственост на общински съветник от водеща политическа партия. Откритието породило спекулации в деня преди провеждането на изборите, когато агитирането е забранено от закона.

Прокуратурата е започнала 77 разследвания и седем души са били задържани за изборна измама. Постигнатите споразумения за решаване на делата са довели до една присъда, с която са наложени глоба и пет месеца лишаване от свобода за това, че на пет гласоподаватели е била платена сумата от 7,50 EUR за всеки от тях; седем други обвиняеми са получили условни присъди<sup>82</sup>. Повишената бдителност помогнала да се разкрият отделни случаи, илюстриращи проблем, за чието дългосрочно решаване е необходимо всеобхватно усилие. Срещу по-високостоящи организатори на купуването на гласове все още не е имало наказателно преследване.

### **3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ**

От дълго време насам се декларира, че борбата с корупцията е приоритет за България. От присъединяването на страната към ЕС през 2007 г. досега тези усилия получаваха подкрепа по линия на Механизма за сътрудничество и проверка, който наблюдава напредъка по шест свързани помежду си индикативни показателя. Реформите в законодателството и Конституцията доведоха до създаването на нови структури и до по-голямо специализиране. Въпреки това обаче корупцията остава сериозно предизвикателство в България на различни нива, като все още се получават сигнали за дребни подкупи в сферата на здравеопазването, полицията, митниците, местните власти и т.н. Обстоятелството, че в практиката реално не се налагат възпиращи санкции за корупция, особено срещу висши държавни служители, увеличава предизвикателствата. Необходимо е концентриране върху постигането на резултати и полагане на допълнителни усилия, за да се повишат независимостта и ефективността на институциите за противодействие на корупцията, както и тези на съдебната власт, да се увеличат прозрачността при обществените поръчки и отчетността и почтеността на

---

<sup>81</sup> Асоциация „Прозрачност без граници“ (Transparency International Bulgaria), *Прозрачност и почтеност в изборния процес: Доклад от наблюдението на изборите за президент и вицепрезидент на Република България и изборите за общински съветници и кметове*. София, 2012 г. [www.transparency.bg](http://www.transparency.bg).

<sup>82</sup> Главна прокуратура, юни 2013 г., <http://www.prb.bg/main/bg/News/3649/>.

лицата, заемащи изборна държавна длъжност, и да се предотвратят нередности в изборния процес.

Следните елементи се нуждаят от допълнително внимание:

- Гарантирането на ефективна координация между **институциите за противодействие на корупцията**, предпазването им от политическо влияние и назначаване на ръководните им кадри чрез прозрачна процедура, основаваща се на качествата. Извършване на последователни проверки и налагане на възпиращи наказания при конфликт на интереси.
- Прилагане на ясни критерии за почтеност при назначаването на **магистрати** и атестиране на магистратите чрез прозрачна процедура; гарантиране на случайното разпределение на делата в съдилищата чрез единна ефективна система за цялата страна, както се препоръчва в докладите по МСП.
- Приемане на етичен кодекс за **народните представители в Народното събрание** и въвеждане на ефективен механизъм за надзор. Гарантиране на възпиращи наказания в случай на извършване на **измама по време на изборите**, включително за организатори, заемащи високи постове, и разработване на цялостна мултидисциплинарна стратегия за съсредоточаване на вниманието върху уязвимите части от населението.
- Допълнително разширяване на приложното поле на задължителния предварителен контрол при **обществените поръчки**, включително на техническите спецификации и на изключенията от приложимото законодателство, чрез ефективно използване на служебните правомощия на Агенцията за държавна финансова инспекция за извършване на последващ контрол. Ефективно прилагане на възпиращи наказания за корупция в областта на обществените поръчки на национално и местно равнище.