

СТРАТЕГИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА 2015-2020 г.

19 февруари 2015 г.

Настоящият доклад е разработен от работна група, съставена със Заповед Р-5 от 8 януари 2015 г. на Министър Председателя.

Съдържание

1	Резюме.....	4
2	Увод.....	7
2.1	Тенденции в нивата на корупция в България	7
2.2	Преглед на досегашните усилия за превенция и противодействие на корупцията.....	13
2.2.1	Стратегии за анти-корупция 2000 – 2013.....	13
2.2.2	Законодателни инициативи до 2014	15
2.2.3	Институции и институционална уредба.....	15
2.2.4	Наказателното преследване на корупцията	18
3	ЦЕЛ И ПРИНЦИПИ НА АНТИКОРУПЦИОННАТА СТРАТЕГИЯ.....	20
4	ПРИОРИТЕТИ НА ДЪРЖАВНАТА ПОЛИТИКА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА.....	21
4.1	Приоритет 1: Изграждане на ефективна система от антикорупционни органи	21
4.2	Приоритет 2: Изграждане на система за противодействието на корупцията по високите етажи на властта.....	21
4.3	Приоритет 3: Противодействие на политическата корупция с акцент върху „изборната корупция“	22
4.4	Приоритет 4: Преодоляване на корупцията в съдебната власт	23
4.5	Приоритет 5: Освобождаване на гражданите от дребната корупция	23
4.6	Приоритет 6: Намаляване на корупцията при възлагане на обществени поръчки.....	24
4.7	Приоритет 7: Намаляване на регулаторни и административни тежести при обслужването на бизнеса и гражданите.	24
4.8	Приоритет 8: Утвърждаване на политически независима на държавната администрация	25
5	ДЪРЖАВНИ ПОЛИТИКИ ЗА РЕАЛИЗИРАНЕ НА ПРИОРИТЕТИТЕ	26
5.1	Политика за превенция на корупцията.....	26
5.2	Институционална политика	27
5.2.1	Обща координация.....	27
5.2.2	Превенция	28
5.2.3	Административно противодействие.....	31
5.2.4	Наказателно противодействие	36
5.2.5	Независимост на анти-корупционните институции.....	37
5.3	Наказателна политика	40

5.4	Законодателна политика	41
5.5	Секторни политики и планове	42
6	МЕХАНИЗЪМ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ НА АНТИКОРУПЦИОННАТА СТРАТЕГИЯ.....	44
7	Финансиране на антикорупционната стратегия	47
8	ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ	47
	Приложение 1. Единни антикорупционни органи: правомощия и функции.....	49

1 Резюме

Общото становище на международни наблюдатели и гражданското общество е, че към момента България не разполага с основополагащ стратегически документ за противодействие на корупцията. Действащата Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност приета през 2009 е оценена като неефективна, а целите неизпълнени. Анти-корупционните институции и политики продължават да са некоординирани, без конкретни цели, и обект на остри критики от страна на ЕК и гражданското общество.

Докладът на Европейската комисия (ЕК) по Механизма за сътрудничество и проверка (2015), както и Антикоруptionния доклад на ЕС (2014) отбелязват ясно че корупцията продължава да бъде едно от най-големите предизвикателства пред България, анти-корупционните политики и институции неефективни. Последните изследвания на Центъра за изследване на демокрацията, както и на Евробарометър отбелязват влошаване на корупционната ситуация в страната през 2014 г.

ЕК ясно отбелязва в доклада по МСП нуждата от нова стратегия, която да очертае политическата визия за институционална уредба и зададе ясни посоки за противодействие на корупцията. Необходими са решителни действия и радикална промяна в антикорупционните политики и в работата на институциите, имащи отношение по превенция и противодействие на корупцията.

Стратегически приоритети

За да може да превъзмогнат идентифицираните проблеми е нужно както да се изгради модел за координация на противодействието, така и да са доизградят анти-корупционните институции, и да се очертаят и реализират конкретни политики за противодействие на корупцията. Предлагат се следните осем приоритета на антикорупционната стратегия за постигане на реална промяна в сегашното състояние на ефективността на антикорупционните институции.

- *Приоритет 1: Изграждане на ефективна система от антикорупционни органи* ще бъде осъществен чрез провеждането на цялостна политика за повишаване на независимостта, капацитетът, и правомощията на анти-корупционните политики. Освен създаване на координационен механизъм чрез *Съвет за антикорупционни политики*, се предлагат и допълнителни правомощия редица институции, превръщането на Комисията за установяване и предотвратяване на конфликт на интереси в единен анти-корупционен орган, и създаване на *Специализирано звено за разследване на корупционни деяния на служители, заемащи висши държавни и други длъжности*.
- *Приоритет 2: Изграждане на система за противодействието на корупцията по високите етажи на властта*, може да бъде постигнат, както чрез радикално увеличение на ресурсите и капацитетът на институциите за превенция и наказателно преследване на корупцията по високите етажи, така и чрез промяна на ключови аспекти

на наказателната политика (НК и НПК) с цел по-ефективно и ефикасно разследване на корупцията по високите етажи.

- *Приоритет 3: Противодействие на политическата корупция с акцент върху „изборната корупция“* ще бъде постигната чрез увеличаване на прозрачността и контрола върху финансирането на политическите партии, чрез приоритизиране на разследвания на високите етажи на купуването на гласове, както и промени в изборното законодателство.
- *Приоритет 4: Преодоляване на корупцията в съдебната власт* може бъде осъществена както чрез постигане на целите на *Стратегията за реформа на съдебната система* и *Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система*, така и чрез значително увеличаване на капацитета за разследване на корупция в съдебната система, въвеждане на нова система и принципи за анализ на декларациите за имуществено състояние, и изграждане на помощно звено „Интегрет“ към етичната комисия на ВСС.
- *Приоритет 5: Освобождаване на гражданите от дребната корупция*, ще се постигне чрез осъществяване на на приоритетни секторни антикорупционни стратегии в системите на Министерствата на вътрешните работи, финанси, здравеопазване, земеделие, както и чрез засилване на независимостта, капацитета и правомощията на инспекторатите към тези институции. От ключово значение за постигането на целите е и осъществяването на [Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г.](#)
- *Приоритет 6: Намалване на корупцията при възлагане на обществени поръчки*, ще бъде постигната както чрез осъществяване на целите на *Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки*, включително развиване на електронни обществени поръчки, засилване на капацитета на институциите за предварителен и последващ контрол, и приемането на нов Закон за обществените поръчки.
- *Приоритет 7: Намалване на регулаторни и административни тежести при обслужването на бизнеса и гражданите* чрез осъществяване на последователни реформи за електронизация на предоставяните услуги и преориентиране на фокуса на контролните и регулаторни институции от контрол към обслужващи функции. Масовостта на контролните функции ще бъде заменена от превенция и анализ на риска и фокусиране върху най-сериозните нарушения.
- *Приоритет 8: Утвърждаване на политически независима държавна администрация.* Нужно е въвеждането на допълнителни механизми и мерки, които да гарантират политическия неутралитет на държавната администрация, особено на служителите на ръководно ниво.

Изпълнение и мониторинг на антикорупционната стратегия

За да се избегне приемането на пореден стратегически документ без реалното му прилагане, се предлага механизъм за мониторинг, базиран както на механизми за мониторинг на корупцията от ЕК и гражданското общество, така и на нови принципи за прозрачност и отчетност на институциите с отговорности по изпълението на стратегията.

В допълнение към предложените политики и общ план за действие се предлага да се разработят и планове за действие за противодействие на корупцията в секторите, които са най-

засегнати от корупция: правоприлагане, съдебна система, здравеопазване, земеделие, отбрана, енергетика.

Финансиране на антикорупционната стратегия

Финансирането на прилагането на стратегията може да се осъществи в рамките на сегашните бюджети на институциите, но не и без промяна на приоритетите на институциите и за сметка на други техни дейности, така и чрез сливане и окрупняване на дейността на съществуващи вече институции. Допълнително финансиране в рамките на Фонд „Вътрешна сигурност“ и двустранна помощ също следва да бъдат използвани.

2 Увод

Корупцията е една от най-сериозните заплахи за демокрацията в България. Тя разрушава правовата държава, подкопава доверието на гражданите в демократичните ценности и възпрепятства развитието на пазарната икономика. България има сериозен и ненамаляващ проблем с корупцията на всички нива в държавното управление и съдебната система. Външни оценки и анализи от неправителствени организации и Европейската комисия¹ показват сериозен дефицит на стратегическа визия и капацитет на антикорупционните механизми и институции за преодоляване на съществуващите проблеми. Външните наблюдатели очертават следните последици от сегашните равнища на корупция:

- Корупцията по високите етажи е основен фактор за формиране на корупционната среда и възпрепятства ефективното прилагане на антикорупционните политики и мерки;
- Политическата корупция подкопава изборния процес и основните принципи на демокрацията – свободните и честни избори;
- Корупцията в обществените поръчки и регулаторните органи подкопава принципите на пазарната икономика и конкурентна пазарна среда;
- Корупцията в съдебните и правоприлагащи институции намалява сигурността на гражданите и влияе отрицателно върху пазарните принципи на икономиката;
- Корупционни практики в най-силно засегнатите от корупция сектори на държавното управление намаляват качеството на живот на гражданите .

Нужни са категорични, смели и мащабни мерки и инвестиции, за да може да се излезе от затвореният кръг на зависимости, в който се намират граждани, фирми, държавни служители, политици и магистрати. Постепенните и частични мерки за противодействие на корупцията не могат да имат желаният ефект, тъй като силно корумпираната среда и корупцията по високите етажи минимизират техният ефект. Антикорупционните институции в страната са с ограничени правомощия, неефективни, и работят в липса на цялостна посока и стратегически приоритети.

2.1 Тенденции в нивата на корупция в България

Изследване на нагласите и възприятията на гражданите и бизнеса. Сравнителният анализ на резултатите за България в *Индекса за възприятията на корупцията* на Прозрачност

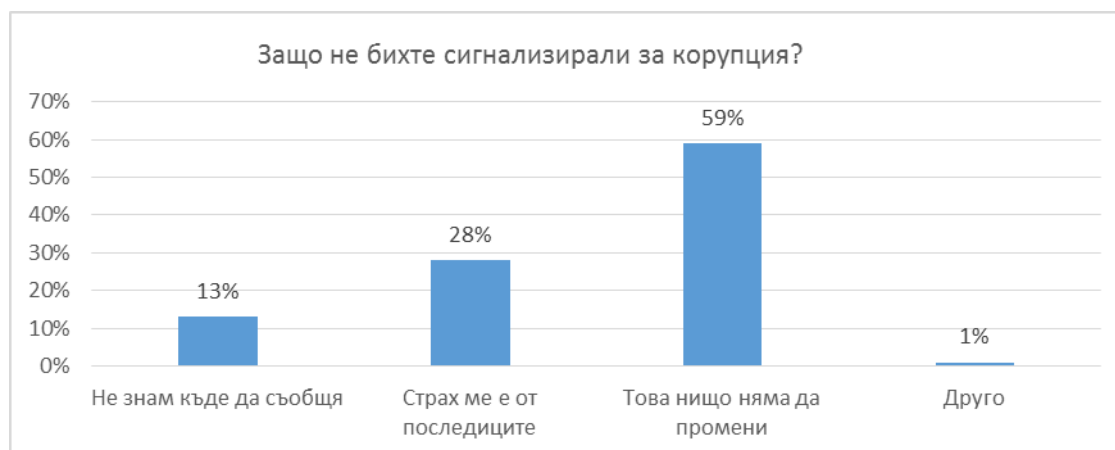
¹

без граници² през 17-те години, в които страната е част от изследването, показва устойчива позиция на дъното – България продължава да бъде в групата на изоставащите страни-членки на ЕС. През 2014 година тя е на последно място в ЕС, заедно с Италия, Гърция и Румъния. Индексът на страната за 2014 г. е 43 при средно за ЕС-28 от 64 пункта.

В *Специалното проучване на Евробарометър* от 2013 г.³, част от първия *Антикорупционен доклад на ЕС*, 84% от интервюираните считат, че корупцията е широко разпространена в България (при средно 76% за ЕС), а 73% смятат, че единственият начин за постигане на успех в бизнеса е чрез политически връзки (при средно 56% за ЕС). Едва 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. В проучването *Флаш Евробарометър* от 2013г.⁴, което включва 2816 европейски компании, 89% от интервюираните в България заявяват, че корупцията е широко разпространена, спрямо 75% средно за ЕС, а според 51% тя е проблем при осъществяването на бизнес в страната (средно за ЕС: 43%).

Данните от *Световния корупционен барометър* на Transparency International⁵ също така показват нарастване на критичните оценки на българските граждани относно усилията на институциите за противодействие на корупцията. Докато през 2010 година общо 42% от гражданите са оценявали като много ефективни или относително ефективни тези действия, то през 2013 година само 16 % от гражданите оценяват антикорупционните действия на правителството като ефективни. Тази тревожна тенденция се допълва и от демотивираността на българските граждани да сигнализируют за корупция поради очакването, че тяхната активност няма да има съществен положителен ефект, както и поради опасения от негативни последици.

Фигура 1. Причини за недокладване на корупция от страна на гражданите



Източник: Световен корупционен барометър, 2013г.

² <http://www.transparency.bg/bg/researches/korupcionen-indeks/indeks-2014-godina/>

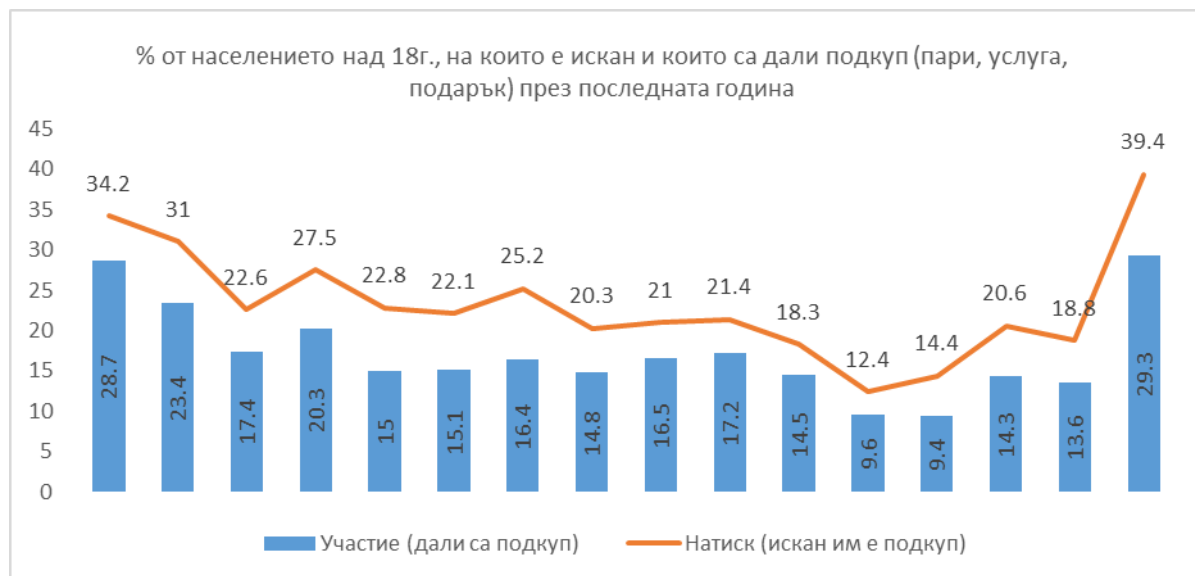
³ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_en.pdf

⁵ <http://www.transparency.bg/bg/researches/svetoven-barometr/barometr-2013/>

Корупционен натиск и участие в корупционни сделки. През 2014 г. са измерени най-високите стойности на корупция за последните 15 години, сочат данните на *Системата за мониторинг на корупцията* (СМК)⁶ прилагана от Центъра за изследване на демокрацията от 1999г. насам. Корупцията се е превърнала в допълнителна такса за достъп до административните услуги. През 2014г. в страната са реализирани около **158,000 корупционни сделки месечно**. Почти всеки втори българин е подложен на корупционен натиск, а всеки трети е бил принуден да участва в корупционни сделки.

Фигура 2. Корупционен натиск и участие в корупционни сделки



Източник: Център за изследване на демокрацията / Система за мониторинг на корупцията

След присъединяването на България към ЕС, по отношение на корупцията в страната се наблюдават някои положителни развития:

- по-добра запознатост с проблема;
- повишаваща се нетърпимост към корупцията;
- намаляваща податливост към взимане и/или даване на подкуп;
- промяна в оценката на населението за корумпираността на различни групи държавни служители. Между 2002 и 2014 г. подобряване в репутацията се наблюдава само при митническите и данъчни служители, докато всички останали групи се възприемат като все по-корумпирани.

През 2014 г. за 70% от запитаните корупционното поведение е недопустимо. Въпреки че и днес голяма част от българите са нетолерантни към корупцията, през 2002 г. техният дял е бил по-висок (79%). През периода 1999-2014 г. съпротивата на корупционния натиск слабо е нараснала. Това се дължи едновременно на противодействието на корупцията от страна на гражданското общество и на въвеждането на допълнителни мерки за контрол и прозрачност в

⁶ <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17171>

администрацията. Повече от половината българи са загубили вярата, че корупцията може да бъде изкоренена.

Особено алармиращо е **активното корупционно поведение** на гражданите. От една страна, в периода 2008-2014 г. се наблюдава намаляване на броя на гражданите, поддали се на корупционен натиск - делът на далите подкуп, след като им е бил поискан спада от 70% на по-малко от 50%. От друга страна обаче делът на тези, участвали в корупционни сделки, без да им е оказан натиск, се покачва. Подкупи се предлагат на държавни служители, дори когато не са поискани открито. През 2013 г. едва 53% от прибягналите до подкуп са били подложени на натиск, докато през 2007 г. делът им е бил над 90%. Това сигнализира за широко разпространеното убеждение сред гражданите, че подкупът е нещо очаквано, дори когато не се иска открито. Наред с това фактът, че повечето български граждани не приемат корупцията, но въпреки това са склонни да участват в нея, показва наличието на **структурен проблем на управлението** в българското общество: корупцията се превръща в допълнителна цена за ползване на административни услуги.

Като най-корумпирани се оценяват онези институции, които би трябвало да имат водеща роля при противодействието на корупцията, което е предпоставка за неефективността на прилаганите мерки. Налице е сериозен дефицит на публично доверие, което подкопава усилията за идентифициране и пресичане на корупционни прояви.

По отношение на обществените сектори уязвими към корупция, най-голям е натискът за даване на подкупи в сферата на:

- **обществените поръчки;**
- **здравеопазването;**
- **издаването на разрешения и лицензи.**

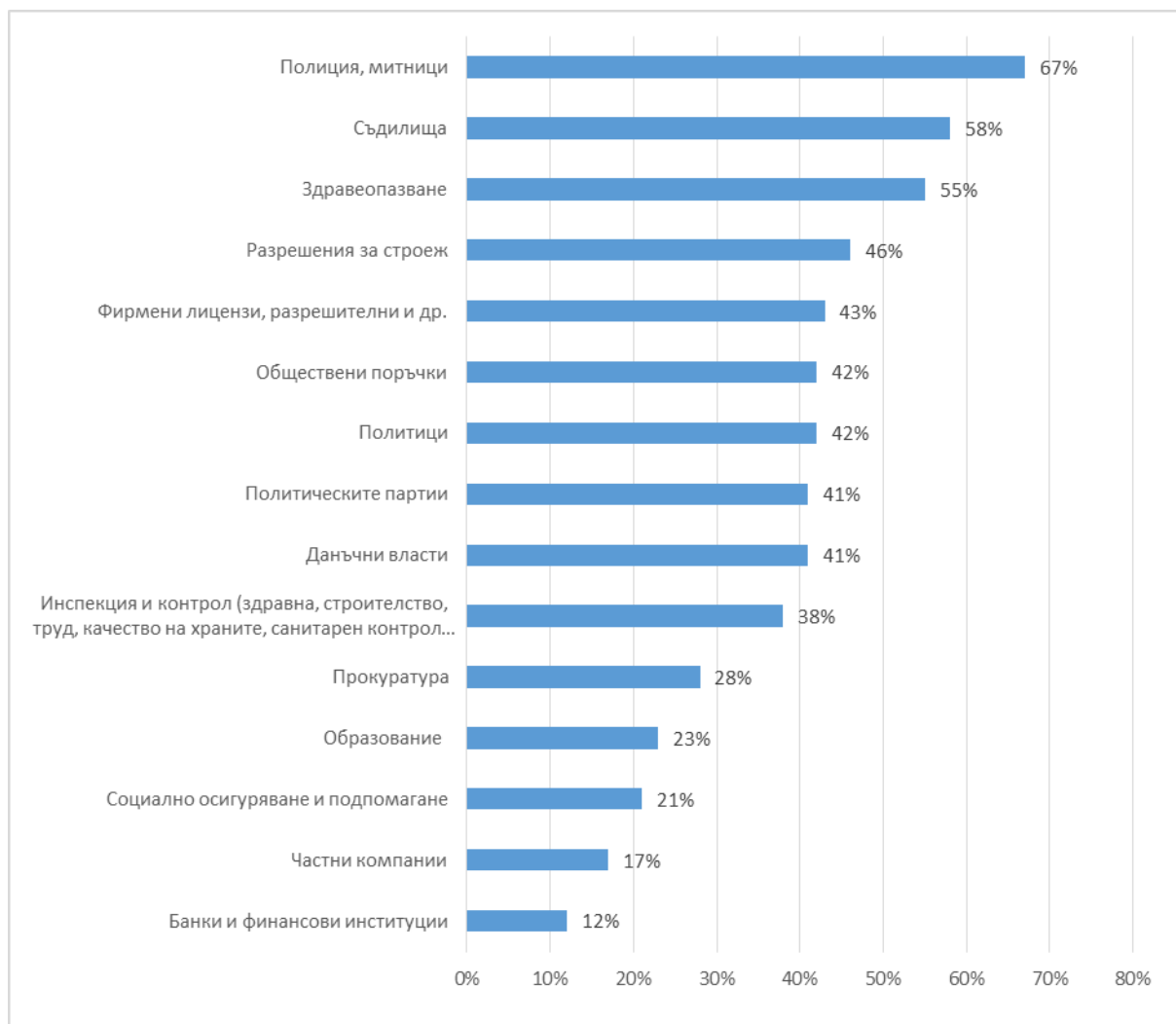
Проучването *Флаш Евробарометър*⁷ сред бизнеса от 2013 г. показва, че **58% от българските фирми са били възпрепятствани от корупция в опита си да спечелат обществен търг или договор за обществена поръчка през последните 3 години** – най-високата стойност за ЕС. Висок е и делът на фирмите, на които е бил поискан подкуп при регистрация на превозно средство (16% спрямо 2% средно за ЕС) и при издаване на разрешителни за строителство (11% спрямо 2% средно за ЕС). *Специалното проучване на Евробарометър*⁸ сред населението от 2013 пък показва, че след полицията, митниците и съдилищата, интервюираните считат корупцията за най-разпространена в здравеопазването (55%), при издаването на разрешения за строеж (46%), както и при фирмени лицензи и разрешения (43%). Най-силен натиск върху гражданите да дадат подкуп е бил оказан при контакта им със:

- системата на здравеопазването (на 7% от всички контактували е бил поискан подкуп или е имало очакване към даване на подкуп);
- полицията (4%);

⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_en.pdf

⁸ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

Фигура 3. Дял на интервюираните, които смятат, че даването и приемането на подкупи и злоупотребата с власт за лично облагодетелстване са широко разпространени сред следните сектори



Източник: Специален Евробарометър 397. Корупция. 2013г.

Тези тенденции се потвърждават и от данните за 2013 година на *Световния корупционен барометър* на Transparency International⁹, които сочат, че гражданите възприемат като най-силно засегнати от корупция сектори в България **съдебната система, здравеопазването и политическите партии.**

Корупционните практики в местната власт остават особено предизвикателство и най-общо попадат в една от следните категории:

- Корупция свързана с обществени поръчки
- Корупция свързана с отдаването на общински имоти и концесии

⁹ <http://www.transparency.bg/bg/researches/svetoven-barometr/barometr-2013/>

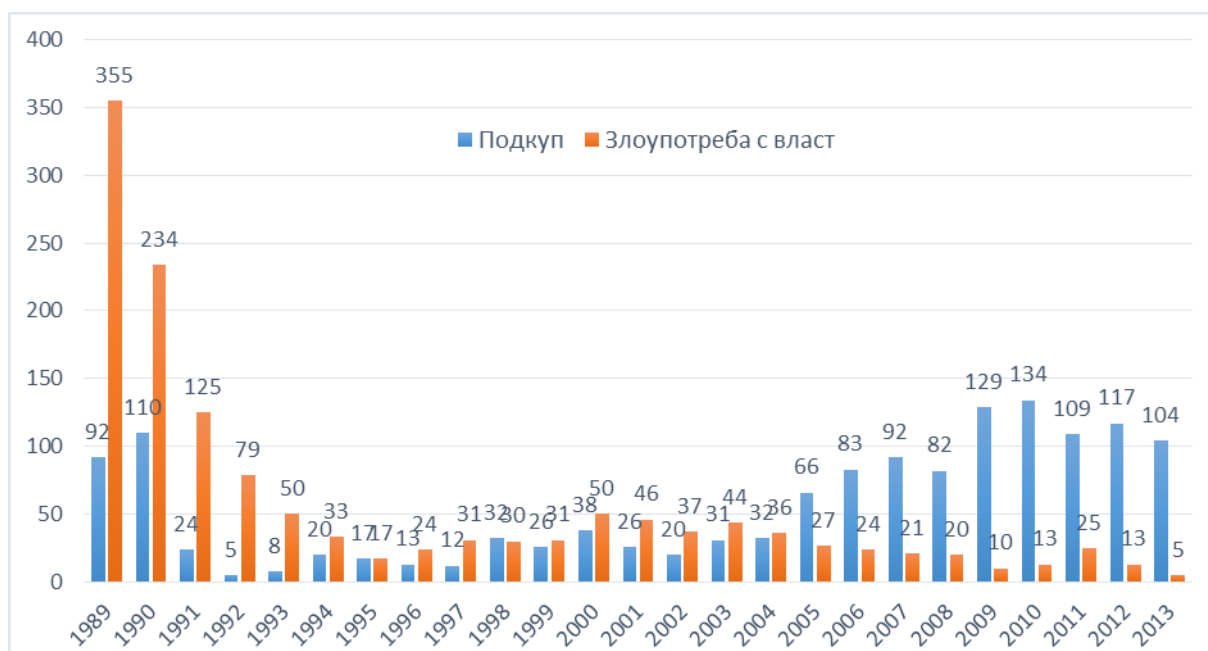
- Корупция свързана с непотизъм и назначения с общинска администрация и фирми
- Корупция свързана с изборите и купуването на гласове
- Корупция свързана с административни услуги, предоставяни на гражданите
- Корупция свързана с разрешителни и лицензионни режими, контролирани както от общински, така и с областни органи на централната власт.

Официална статистика на корупционните престъпления. Съпоставянето на данни от цитираните по-горе представителни социологически проучвания за участие в корупционни сделки с официалната статистика за осъдените за подкуп и злоупотреба с власт лица през последните години обаче очертава няколко проблема. Въпреки високия натиск и участие в корупционни транзакции от страна на гражданите, **случаите на корупция достигнали до и обработени от правоприлагащите органи са много малка част** от реално осъществените корупционни сделки. Това говори както за:

- **висока латентност;**
- **неспособността на правоприлагащите органи да идентифицират и противодействат ефективно на случаи на корупция.**

Регистрираните в полицейската статистика корупционни престъпления са едва около 150 годишно (154 през 2011 г., 136 през 2012 г.). Лицата осъдени за злоупотреба с власт са единици (5 през 2013 г.), а осъдените за подкуп са едва няколко десетки, на фона на десетките хиляди подкупи, които се регистрират от социологическите изследвания.

Фигура 4. Брой лица, осъдени за подкуп и злоупотреба със служебно положение (1989-2013)



Източник: Национален статистически институт

От всички 21 производства за корупция поставени под специален надзор от Прокуратурата за 2013 (тежки престъпления и такива от особен обществен интерес), 6 са внесени в съда, но липсват осъдени или санкционирани лица с влязъл в сила акт. Анализът на Прокуратурата¹⁰ за всички наблюдавани през 2013 досъдебни производства и дела за корупция посочва ниската разкриваемост на престъпленията като особено тревожна тенденция. Основните причини са трудности при привличане на свидетели и получаване на самопризнание от извършителите, които разполагат със значителни финансови средства и силна адвокатска защита, липса на сътрудничество от страна на други институции при предоставяне на документи нужни на разследването, качеството на експертните оценки, трудности при изясняване на субективната страна на съставите на корупционните престъпления.

2.2 Преглед на досегашните усилия за превенция и противодействие на корупцията

От началото на демократичните процеси страната е отбелязала значителен напредък по отношение на контрола на корупцията, както сочат Световните индикатори на управлението на Световната банка. Този прогрес е постигнат основно в периода 1998-2003 и по отношение на административната корупция. След присъединяването на страната към ЕС обаче следва стагнация в реформаторския подем по отношение на контрола на корупцията, докато конкретни резултати по отношение на противодействието на политическата корупция по високите етажи липсват.

¹⁰ http://www.prb.bg/media/filer_public/cb/f9/cbf93767-c6d5-476c-8740-d4cod2221cea/docs_4609.pdf

2.2.1 Стратегии за анти-корупция 2000 – 2013

В *стратегически план*, през последното десетилетие бяха разработени редица документи очертаващи приоритетите в превенцията и противодействието на корупцията в България. Първият цялостен правителствен антикорупционен документ – *Национална стратегия за противодействие на корупцията*, бе приет през 2001 г., придружена от програма за изпълнение. Заложените мерки приоритизираха сфери с висок корупционен риск – митниците, приватизация, обществените поръчки, съдебната система, органите за ред и сигурност, здравеопазването и образованието. От края на 90-те общественият натиск, постепенното нормализиране на икономиката, митническите реформи от 2000-2003, и приобщаването към общото митническо пространство на ЕС доведоха до значително свиване на корупцията в митниците.

През 2006 бе приета нова *Стратегия за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията 2006 – 2008*. В стратегията за първи път се признава, че досегашната практика е била да се предприемат действия, насочени главно към ограничаването на малката корупция и в по-малка степен – към противодействие на корупцията по високите етажи на властта, и ясно се заявява намерението този подход да се коригира. Стратегията поставя като приоритети партийното финансиране, изготвяне на етичен кодекс за висши държавни служители, контрол на имотното им състояние, както и регулиране на лобистката дейност. Наред с това Стратегията акцентира върху гаранции за прозрачност и отчетност в дейността на държавната администрация на централно и местно ниво; подобряване управлението на системите за здравеопазване и образование; прозрачно управление и контрол на обществените приходи и разходи.

През 2009 г. бе приета *Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност*. Стратегията имаше за цел да даде препоръки за намаляване разпространението и влиянието на корупцията и организираната престъпност на различните нива на управление (централно, регионално и местно), като същевременно включва в този процес бизнес сектора и гражданското общество. Извършеният през 2011 г. преглед на институционалните практики при прилагането на антикорупционните политики обаче установи липса на единен подход при прилагане на антикорупционната политика от страна на различните ведомства. Бе констатирано, че някои министерства разглеждат противодействието на корупцията единствено през дейността на инспекторатите, а в други в недостатъчна степен се отчита антикорупционното въздействие при изменение на нормативни актове. През 2011 г. бе приет единен подход за всеобхватно и унифицирано планиране и отчитане на постигнатото в областта на антикорупционната политика. Практически, обаче, той не беше приведен в действие.

В периода 2010-2014 г. бе развита и подобрена и *Методика за оценка на корупционния риск*, която се прилага от Инспекторатите към министрите и председателите на държавни агенции. Извършените анализи на риска, въз основа на тази методика, обаче, **остават без последствия** и рядко водят до приемане на конкретни мерки и планове за отстраняване на рисковете. Ситуационни секторни анализи, които анализират реалното състояние на корупцията, не се извършват въобще (с изключение на МВР, където през годините са правени няколко подобни анализа). Докладът за *Механизма за сътрудничество и проверка* на Европейската комисия настоява и за независима външна оценка на корупционния риск.

През 2013 г. ВСС „Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система“.

Въпреки полаганите усилия в отделни сектори, липсва обща визия и последователност в борбата с корупцията. **След 2013 г., липсва и стратегически документ**, който да дава насока за противодействието на корупцията. Тези пропуски, както и променящата се корупционна среда и възникването на нови корупционни рискове налагат нуждата от актуализиране на стратегическите насоки за противодействие на корупцията.

Основните причини досегашните антикорупционни стратегии да останат без значим ефект са:

- Липса на политическа воля за устойчивото прилагане на стратегиите;
- Липса на ясна отговорна институция и политическо лице (министър / вицепремиер), отговорен за прилагането им;
- Липса на конкретни и подробни планове за действие обвързани с реални срокове, отговорни институции за прилагането им, както и ангажимент на политическо ниво. Изпълнението и отчитането им е оставено на административно ниво;
- Липса на механизъм за мониторинг и оценка на стратегиите и тяхното прилагане;
- Липса на подробен анализ, или недостатъчно познаване на съществуващи анализи, при развиването на основните приоритети на стратегиите.

Редица други стратегически документи, приети през 2013 г. и 2014 г. обаче има пряко отношение към противодействието на корупцията и тяхното изпълнение е от ключово значение за успеха на анти-корупционната стратегия. Те включват:

- Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система
- Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки
- Обща стратегия за електронно управление (както и различните секторни стратегии)
- Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз

2.2.2 Законодателни инициативи до 2014

В **законодателен план** бяха предприети редица подобрения на разпоредбите на Наказателния кодекс засягащи корупцията. Беше усъвършенствано законодателството за отнемане на незаконно придобито имущество, както и за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Според независими оценки от страна на ГРЕКО и Механизма за сътрудничество и верификация на ЕК, антикорупционното законодателство в страната е достатъчно добре развито и отговаря на международните стандарти в тази област. Неговото

ефективно прилагане обаче, както и използваните наказателно-процесуалните способности са белязани от множество пропуски.

2.2.3 Институции и институционална уредба

През последното десетилетие постепенно бяха създадени множество нови институции за противодействие на корупцията. По замисъл те би трябвало да покрият всички аспекти на противодействие и превенция на корупционни прояви. Изградена бе широка мрежа от инспекторати, както в органите на изпълнителната и съдебната власт, така и в много общини в страната. Създадената пред 2006 г. Комисия за превенция и противодействие на корупцията (КППК) към Министерския съвет през последните години на практика не работи. КОНПИ, КПУКИ и ЦППКОП (БОРКОР) са развити и ресурсно обезпечени, но ефективността на работата на КПУКИ и ЦППКОП е критикувана от ЕК. В същото време капацитетът на институциите имащи отношение към наказателното преследване на корупцията претърпя минимално развитие. Човешките и финансови ресурси отделени и изцяло насочени към противодействие на корупцията в страната остават силно ограничени и с неясно формулирани приоритети. Характерните особености, спъващи ефективната работа на тези институции могат да бъдат сведени до няколко основни проблема:

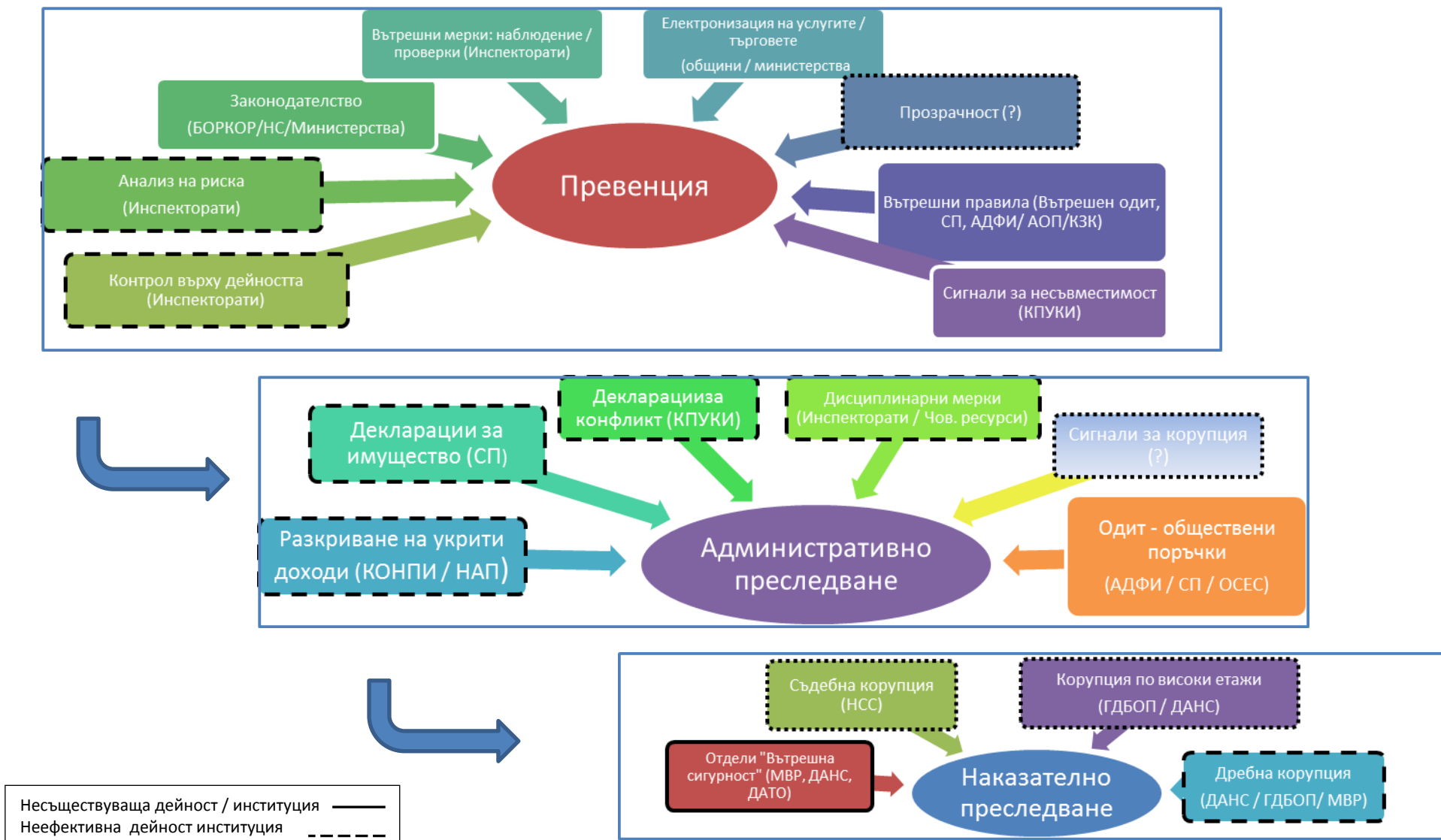
- недостатъчна независимост;
- недостатъчен капацитет (поради ограничени правомощия или ограничен човешки ресурс);
- липса на ясни приоритети (произлизаща от липсата на цялостна политика по отношение на противодействие на корупцията);
- недостатъчна координация с други институции и липса на цялостна координация;
- липса на прозрачност в дейността и оценка на ефективността на работата им.

Институционална уредба през последното десетилетие доведе до създаване на нови структури за противодействие на корупцията:

- Дирекция „Вътрешна сигурност“ към МВР (както и аналогични структури в ДАНС и ДАТО);
- Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР);
- Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ)
- Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ);
- Постоянна комисия „Професионална етика и превенция на корупцията в съдебната система“ към Висшия съдебен съвет (ВСС);
- Комисия по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет (КППК);

- **28 вътрешните** инспекторати на министерства и държавни агенции, работещи под ръководството на Главния инспекторат към Министерски съвет;
- Съвместните разследващи екипи между ГДБОП / ДАНС и прокуратурата;
- По отношение на обществени поръчки и евро-фондове: Агенция за обществени поръчки (АОП); АДФИ, Сметната палата; Дирекция АФКОС (МВР), както и звената за нередности към съответните министерства и агенции.

фигура 5. Институционална уредба по противодействие на корупцията: ефективност и пропуски



Въпреки множеството институции остават няколко празноти, за които следва да се търси институционален отговор:

- Липсва институция и механизъм за цялостна координация и контрол по отношение на антикорупционните политики и мерки; Докладите на Европейската комисия в рамките на **Механизма за сътрудничество и проверка** многократно подчертаха като основно предизвикателство пред страната липсата на независим антикорупционен орган, който да фокусира усилията на институциите в областта на противодействието на корупцията, да задава приоритети и да координира техните действия.
- Липсва институция с ясен ангажимент към разследване на корупция по високите етажи;
- Липсва анализ и реален контрол на декларациите за имуществено състояние;
- Липсва институция която контролира прозрачността и отчетността на държавните институции.

Изследването на *Националната система за почтеност* в България¹¹ на Асоциация „Прозрачност без граници“, основано на комплексен подход за анализ, оценка и противодействие на корупцията, показва, че **съществува системно разминаване между оценките за правната рамка в областта на противодействие на корупцията и действителното й практическо изпълнение** от страна на отделните институции. Макар по показателите капацитет (правна рамка, ресурсна обезпеченост) националните институции да получават висока оценка в изследването, то техният резултат по показателя роля в поддържането на интегритет и почтеност на социално-политическия процес е тревожно нисък. Практически всички изследвани елементи на системата (законодателна власт, изпълнителна власт, съдебна власт, публичен сектор, правоприлагачи институции, изборна администрация, антикорупционни агенции, политически партии, медии, гражданско общество, бизнес) получават оценки между 40 и 50 пункта, при най-висока възможна стойност от 100 пункта. Своеобразно изключение правят единствено институциите Омбудсман и Сметна палата, които са оценени с около 60 пункта.

Ситуационният анализ на разпространението на корупцията и нейното възприятие, както и на положените дотук усилия за превенция и противодействие на корупцията очертават ясна и неотложна нужда от системни мерки, синхронизирана работа на институциите и повишаване на доверието в институциите.

2.2.4 Наказателното преследване на корупцията

11

<http://www.transparency.bg/bg/researches/ocenka-na-nacionalnata-sistema-za-pochtenost-na-bulgariya-2011-copy/ocenka-na-nacionalnata-sistema-za-pochtenost-na-bulgariya-2011/>

Наред с инициативите за противодействие на корупцията на изпълнителната власт, бяха направени и редица стъпки за повишаване на ефективността при противодействие на корупцията. Те включват¹²:

- **Структурни мерки:** създаване на специализирани звена във ВКП и останалите нива прокуратури за противодействие на корупцията; създаване на съвместни екипи от прокурори и ДАНС за разследване на корупция в съдебната власт и в държавната администрация.
- **Организационни мерки:** подобряване на надзорни функции, вкл. и чрез засилена методическа помощ върху деалата на специален надзор; засилен инстанционен контрол на наказателни производства за корупционни престъпления, които са прекратени и не са били обжалвани.
- **Подобрена отчетност:** след 2007 г. годишни статистически таблици обобщават информацията от прокуратурите в цялата страна по образуване, движение, и приключване на досъдебните производства;
- **Повишаване на професионалната квалификация на прокурорите** – множество обучения, свързани с корупционни престъпления, съвместно със следователи и разследващи полицаи.

Въпреки тези мерки, крайните резултати остават незадоволителни, като най-общо могат да бъдат посочени следните причини:

Процесуално наказателно законодателство

- Липса на реално диференцирани процедури в рамките на досъдебното производство, съобразно тежестта и сложността на престъпленията. Процедурите в НПК не са съобразени със спецификата на престъпления, които се характеризират с фактическа и правна сложност (каквито са корупционните): (1) В НПК липсва уредба на института на предварителната проверка; (2) Двумесечният срок за разследване (чл. 234.ал1) важи и за сложните престъпление и това налага **без почти никакви изключения** да се търси удължаване на тези срокове.
- Изричните ограничения, наложени от чл. 234.ал7, според която действията по разследването извършени извън сроковете не пораждаат правни последици, а събраните доказателства не могат да се използват пред съда при постановяване на присъдата.
- Изключителното ограничаване на обхвата на писмени доказателства. Понастоящем финансови доклади на АДФИ, или тези на Сметна палата не се считат за годни доказателства, и се назначават вещи лица, които да проверяват констатациите на експертите на АДФИ или Сметната палата. Това води до изключителна тромавост на досъдебното производство. Със специално изменение на НПК бе разширен обхвата на

¹² ПРБ (2013) Доклад за извършен анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.01.2007 г. до 15.02.2013 г.; Павлина Николова, Прокурор, отдел Първи на ВКП, (лекция) *Практически проблеми на борбата с корупцията от българска гледна точка*

писмените доказателства единствено да се признават докладите на ОЛАФ (Европейската служба за борба с измамите).

3 ЦЕЛ И ПРИНЦИПИ НА АНТИКОРУПЦИОННАТА СТРАТЕГИЯ

Целта на настоящите стратегически насоки е да изрази волята на правителството на Република България за засилване на превенцията и увеличаване ефективността от противодействието на корупцията чрез:

- Определяне на приоритетите на държавната политика за превенция и противодействие на корупцията;
- Очертаване на институционалната система за превенция и противодействие на корупцията, включително изграждане на единно звено за координация на мерките за превенция и противодействие на корупцията и анализ на резултатите от приложението им;
- Задаване на общи и секторни политики за превенция и противодействие на корупцията;
- Подобряване на взаимодействието между държавните органи, натоварени с правомощия по превенция и противодействие на корупцията, органите на местно самоуправление, структурите на гражданското общество, бизнеса, медиите и международни структури в насока за по-ефективна превенция и противодействие на корупцията.

Основните принципи за реализиране на държавната политика по превенция и противодействие на корупцията са:

- Върховенство на закона;
- Утвърждаване принципите на доброто управление, прозрачност и отчетност в работата на администрацията;
- Гарантиране правата и законните интереси на гражданите;
- Последователност при провеждане на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията;
- Участие на заинтересованите страни при вземане на решения (активни консултации с гражданското общество и бизнеса).

Стратегическите насоки за превенция и противодействие на корупцията са предназначени за:

- Органите на държавна власт;
- Органите на съдебна власт;

- Органите на местно самоуправление;
- Законодателната власт;
- Гражданско общество и бизнеса.

4 ПРИОРИТЕТИ НА ДЪРЖАВНАТА ПОЛИТИКА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

4.1 Приоритет 1: Изграждане на ефективна система от антикорупционни органи

Ефективната превенция и противодействие на корупцията изисква укрепване на капацитета на институциите и подобряване на междуинституционалното взаимодействие. Проактивните и ефективни институции демонстрират политическата воля за справяне с корупцията; мотивират гражданите да съдействат за ограничаване на корупцията, изграждат доверие в обществото. Напротив – институции, които демонстрират невъзможност да се справят с проблема демотивират гражданите да съдействат и да имат законосъобразно поведение, разрушават доверието в институциите и създават усещане за несправедливост и ненаказуемост.

Преодоляването на тези дефицити и превръщането на тези институции в мощни и независими такива, ръководени от принципите на прозрачност и отчетност е единственият начин да бъде постигнат съществен напредък и качествено различни резултатите в противодействието на корупцията.

В крайна сметка липсва ясно заявена и по необходимия начин оповестена структура от органи, натоварена с функции по превенция на корупцията и система от правила, по които да работят тези институции; липсват ясно заявени резултати от усилията на институциите в тази насока. Всяка институция създава антикорупционно звено, но резултатите от работата му не са видими. Правилата за работата им не гарантират в достатъчна степен ефективно междуинституционално взаимодействие и реакция срещу правонарушенията с необходимия интензитет. Дори и да са взети съответни мерки, те не достигат до знанието на широката общественост. Създава се усещането, че проблемът се прехвърля между институциите, към него се подхожда бюрократично и не се действа с нужната решимост и категоричност. Понякога проблемът не се и разпознава своевременно.

Необходим е качествено различен подход в тази насока: задаване на ясни задачи и отговорности на институции, специално натоварени с функции по превенция и противодействие на корупцията, конфликта на интереси и нарушаването на етичните правила за работа в държавната и общинска администрация; създаване на ясни правила за взаимодействие между публичния и частния сектор и структурите на гражданското общество;

създаване на действащ и ефективен механизъм за контрол, анализ и оценка на предприетите мерки.

4.2 Приоритет 2: Изграждане на система за противодействието на корупцията по високите етажи на властта.

Противодействието на корупцията по високите етажи на властта е възпрепятствано от дълбоката политизация на държавната и общинска администрация, съдебната власт, и правоприлагащите и разузнавателните институции. Всички те са уязвими и често стават заложенници на политически или частни интереси. В някои случаи те дори губят своята независимост и стават част от клиентелистки кръгове, които са си „извоювали“ правото да не бъдат разследвани за тежки икономически престъпления, корупция, и престъпления свързани с изборните права на гражданите (купуването на гласове).

Противодействието на корупцията по високите етажи на властта страда от липса на разследваща орган или структура в рамките на такъв орган с ясен фокус на работата върху разследването на корупционни престъпления на лицата, заемащи висши държавни длъжности в съдебната, изпълнителната, законодателната, и местна власти¹³;

Необходимо е да се създаде такава антикорупционна система, която да гарантира, че усилията на органите в насока превенция и противодействие на корупцията да не зависят от проверяваните и разследвани лица.

4.3 Приоритет 3: Противодействие на политическата корупция с акцент върху „изборната корупция“

Политическата корупция е основният генератор на деструктивните процеси, които обуславят както ниското качество на функциониране на българската политическа система, така и общото ниско качество на обществените отношения в страната. Тя подменя волята на суверена и демотивира гражданите да водят законосъобразен начин на живот.

Политическата система в България се намира в криза на легитимността що се отнася до прозрачността на политическото финансиране. Постигната до момента степен на прозрачност и отчетност далеч не отговаря на високите обществени очаквания за почтеност на този процес.

Необходими са мерки за предотвратяване и разкриване на злоупотребите в изборния процес, които отблъскват българските граждани от участие в него и подронват доверието им

¹³ Това са лицата попадащи в обхвата на *Закона за публичност и имущество на лица, заемащи висши държавни и други длъжности* (чл.2).

във функционирането на демокрацията. Въвеждане на инструменти за своевременен текущ контрол в рамките на предизборните кампании, съпроводен от налагането на своевременни адекватни санкции. Създаване на модел на организация в работата на правоприлагащите органи, който ограничава намесата на политически и икономически фактори на местно ниво върху тяхната работа, както и създаването на обвързаности между представителите на правоприлагащите институции с политически фигури и други лица които възпрепятстват безпристрастното изпълнение на задълженията им.

4.4 Приоритет 4: Преодоляване на корупцията в съдебната власт

Корупцията в съдебната власт в голяма степен може да обезсмисли всички организационни, функционални и санкционни мерки за превенция и противодействие на корупцията в различните сфери на обществения живот. Проявите ѝ разклащат усещането за държавност у гражданите и доверието им в държавните органи, поражда чувство за социална несправедливост, неравенство и ненаказуемост и мотивират към демонстрация на незачитане на установения правов ред.

Превенцията и противодействието на корупцията в съдебната система изисква решителни мерки, насочени към:

- създаване на действащи контролни механизми за установяване и санкциониране на злоупотребата с правомощия и други форми на корупционно поведение от страна на магистрати;
- повишаване на информираността и общественото доверие в съдебната власт (повишаване на обществената оценка за ефективността на работата на съдебните органи);
- засилване на гражданския контрол, като се създадат условия за активно участие на гражданите в предотвратяването и разкриването на корупционни практики в съдебната власт;
- осигуряване на условия за по-голяма прозрачност в дейността на правораздавателните органи.

Постигането на целите на този приоритет е почти изцяло функция на изпълнението на *Стратегията за реформа на съдебната система*, прието от Народното събрание 2014 г., и *Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система*, приета от ВСС през 2013 г.

4.5 Приоритет 5: Освобождаване на гражданите от дребната корупция

Нивата на дребната корупция са високи до такава степен, че тази форма на общественостноопасно поведение в много случаи се приема за нормална от гражданите. Това подменя обществените ценности и принципите на демокрацията и пазарната икономика, срива доверието в институциите.

Необходимо е да се предприемат мерки насочени към:

- поощряване на гражданите да сигнализират при случаите на дребна корупция;
- ефективна защита на сигнализиращите лица;
- засилване ролята и ефективността на контролните органи;
- повишаване на прозрачността в работата на институционалните антикорупционни звена;
- налагане на своевременни и адекватни административни и наказателни санкции в случаите на корупция.
- противодействие на корупцията в **местната власт** чрез разширяване на всеобхватни мерки насочени към засилване на превенцията и наказателното преследване;

4.6 Приоритет 6: Намаляване на корупцията при възлагане на обществени поръчки

Обществените поръчки са инструмент за преразпределяне на значителна част от брутния вътрешен продукт на страната чрез различни бюджети. Корупционните практики в тази сфера лишават обществото от значителен финансов ресурс. Основните причини за това са:

- сложната и утежнена нормативна уредба;
- прилагане на система от многобройни правила, които често се променят;
- липса на реална състезателност и конкуренция между участниците в обществените поръчки;
- недостатъчна публичност и прозрачност;
- недостатъчен предварителен контрол;
- отсъствие на контролните и одитните институции в превантивната дейност;
- последващият контрол е документален и често отдалечен с години от времето на провеждане на обществената поръчка.

Преодоляването на съществуващите проблеми е тясно свързано с функциониране на електронно правителство и електронизация на възлагането на обществените поръчки.

За да се ограничи корупцията в областта на обществените поръчки е необходимо не само да се създаде прецизен законов регламент, но и да се обърне по-голямо внимание на планирането и подготовката на обществените поръчки, както и да се осъществява външен мониторинг върху процедурите по обявяване, възлагане и изпълнение поръчките.

4.7 Приоритет 7: Намаляване на регулаторни и административни тежести при обслужването на бизнеса и гражданите.

Излишните регулаторните режими се явяват постоянна пречка за нормалното функциониране на бизнеса. Ненужните административни режими са сериозна пречка за нормалното обслужване на гражданите от администрацията. В определени случаи това може да се превърне в постоянен източник на корупция. Преодоляването на слабостите изисква:

- функциониране на електронно правителство при което да се електронизират процесите на обслужване на гражданите и бизнеса;
- преосмисляне на номенклатурата от регулаторни (разрешителни и лицензионни) режими;
- преосмисляне на системата за контрол;
- създаване на електронна публична база данни за извършваните проверки, резултатите от проверките и наложените санкции.

Изпълнението на този приоритет е важна отговорност на Съвета за административна реформа към Министерски съвет и на съответните отраслови министерства.

4.8 Приоритет 8: Утвърждаване на политически независима на държавната администрация

С приемането на Закона за държавния служител през 1999 се целеше утвърждаването на професионална и политически неутрална държавна администрация. В последствия в закона бяха направени редица промени, целящи да намалят конфликта на интереси, непотизма и корупцията в държавната администрация. Въпреки тези усилия, ръководните длъжности в държавната администрация често се характеризират с политическа обвързаност, а обвиненията в „партизация“ и „чистки“ на администрацията, характеризират следизборните политически дебати. Недостатъчната кариерна устойчивост на висшите държавни служители и уязвимостта към политическата конюнктура водят до редица негативи:

- Улесняват политическата корупция, като се назначават служители, които биха били съпричастни към корупционни деяния на политическото ръководство
- Затрудняват анти-корупционните разследвания, тъй като работата по такива служители става „политически чувствителна“, а разследващите органи могат да бъдат подложени на политически натиск.
- Намалява качеството на държавната администрация, тъй като висшите държавни служители в редки случаи се задържат дългосрочно на ръководни позиции, а в нередки случаи са принуждавани да напускат държавната администрация при смяна на правителството или местната власт.

Нужно е въвеждането на допълнителни механизми и мерки, които да гарантират политическия неутралитет на държавната администрация, особено на служителите на ръководно ниво. За да се постигнат тези цели, фигурата на „главният секретар“ е нужно да бъде допълнително засилена, като се заложат мерки като конкурсно начало при назначаването от комисия, гарантираща политическа независимост; мандатност; даване на правомощия по служебното правоотношение с лицата от администрацията. Чрез промени в Закона за държавния служител и свързаната с него поднормативната база, биха могли да бъдат завършени първоначалните цели за професионална и политически неутрална държавна администрация.

5 ДЪРЖАВНИ ПОЛИТИКИ ЗА РЕАЛИЗИРАНЕ НА ПРИОРИТЕТИТЕ

5.1 Политика за превенция на корупцията

По-важни мерки:

- Превантивен контрол за наличието на корупционен риск в законодателството
- Внедряване на системи за интегритет на държавните служители

Комплексният подход на превантивните мерки предопределя крайния им успех. Политиката по превенция на корупцията се развива в следните основни насоки:

- синхронизиране и координиране на националната антикорупционна политика с антикорупционната политика на ЕС и взаимодействие със съответните органи на страните членки;
- ясна координация между законодателната, изпълнителната и съдебната власт за изпълнение на националните стратегически документи, програми и планове по противодействие на корупцията;
- превантивен контрол за наличието на корупционен риск в законодателството - анализ на съществуващите закони и подзаконови нормативни актове;
- анализ на корупционния риск в значими обществени сфери и отрасли на икономиката с цел внедряване на изпреварващи мерки за противодействие на корупционни практики и минимизиране на злоупотребите с публични средства;
- планиране и разработване на системи от мерки и комплексни решения за предотвратяване на възможностите за възникване на корупционни практики с оглед на спецификата на дейността на отделните държавни органи и техните администрации;
- създаване и внедряване на системи за почтеност (интегритет) на държавните служители;
- създаване и съблюдаване на стройна система от етични правила за поведение на представителите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт;
- засилване на превенционните механизми за установяване и предотвратяване на конфликт на интереси;

- превенция чрез постигане на по-високи нива на ефективност в противодействието на явлението „необяснимо богатство“;
- Особен акцент в работата на правоохранителните институции трябва да бъде поставен и върху превантивната дейност;
- Създаване на гаранции срещу обвързаност на правоохранителните органи на местно ниво и политически лица, заинтересувани от изхода на изборния процес;
- повишаване на прозрачността в работата на институциите чрез въвеждане на електронно правителство и електронно правосъдие.

Държавната политика за превенция на корупцията се подпомага от специализирана информационна система, обединяваща множество методи, аналитични техники и концепции за стандартизирано разработване и изпълнение на системи от мерки насочени в различни обществени сфери и отрасли от икономиката.

5.2 Институционална политика

По-важни мерки:

- Създаване на Съвет за антикорупционна политика към Министерски Съвет
- Увеличаване на независимостта, капацитета и правомощията на инспекторатите и вътрешно-институционални звена за разследване на корупция
- Разширяване правомощията на КПУКИ за контрол и насрещна проверка на декларациите за конфликт на интереси и имотно състояние на лицата заемащи висши държавни длъжности
- Изграждане на значително по-голям капацитет за противодействие на корупция по високите етажи
- Лаване на правомощия за обследване на необяснимо богатство на КОНПИ

Укрепването институционалната рамка за превенция и противодействие на корупцията може да се разглежда в четири посоки:

- Обща координация;
- Превенция;
- Административно противодействие;

- Наказателно противодействие.

5.2.1 Обща координация

Координация по изпълнение на политиките за противодействие на корупцията следва бъде изпълнявано от структура, която може да бъде наречена **Съвет за антикорупционна политика (САП)** председателстван от ресорно определен зам. министър председател или министър, на когото е възложено изпълнение на стратегията. В неговата работа се привличат представители на изпълнителната, законодателната и съдебната власти. Основните функции на САП са:

- определя приоритетите на антикорупционната политика;
- приема националните стратегически документи, програми и планове за превенция и противодействие на корупцията;
- координира дейността на националната антикорупционна система включваща органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт;
- организира създаването на хоризонтални връзки между всички органи от съществуващата антикорупционна система;
- координира международното сътрудничество по линия на антикорупционната политика;
- предлага нови нормативни актове и промени в действащи такива, свързани с антикорупционната политика;
- приема системи от мерки за почтеност (интегритет) на държавните служители;
- приема системи от мерки и комплексни решения с антикорупционна насоченост в значими обществени сфери и отрасли от икономиката;
- координира и контролира изпълнението на секторните политики за противодействие на корупцията.

За да изпълнява реално дейността по координация, САП следва да бъде подкрепен от аналитично координационно звено, единен координационен орган. Този орган ще има задачи и по анализ, координиране и наблюдение на мерките за превенция и противодействие на корупцията както и да:

- анализира съществуващото законодателство, дава становища по подготвяните законопроекти и предлага изменения;
- поддържа национална база данни, свързани с изпълнение на националната стратегия, организира проучвания и анализи на общественото мнение;
- съдейства на институциите при разработването на планове за почтеността (инструменти и механизми за вътрешен контрол, чиято цел е установяването и

ограничаването на риска от корупция в дадена организация) и мониторинга на изпълнението им;

- разработва и прилага разнообразни мерки за борба и превенция на корупцията (повишаване на информираността, обучение, образование и др.);
- играе ролята на национално средище за международно сътрудничество за борба с корупцията на системно ниво;
- координира на прилагането на Националния план за действие за борба с корупцията.

5.2.2 Превенция

Увеличаване на независимостта, правомощията и капацитетът на контролните органи имащи отношение по противодействие на корупция – инспекторати.

Инспекторатите и контролните органи към ключови министерства, където корупцията засяга особено голям брой служители, и където рисковете от корупция и политически натиск са особено високи следва да бъдат обект на особени мерки, гарантиращи тяхната ефективност. Тези органи включват:

- Инспекторат на министерство на финансите / Агенция Митници;
- Инспекторат на МВР / ДАНС / ДАТО;
- Главен инспекторат;
- Инспекторат на Министерството на здравеопазването / Здравно-осигурителна каса / Агенция Медицински одит;
- Инспекторат на Министерството на земеделие / Държавен Фонд „Земеделие“;
- Инспекторат на Министерството на енергетиката;
- Инспекторат по Закона за съдебната власт към Министъра на правосъдието.

Важно е да се приложи цялостен подход за развитие на капацитета, правомощията, независимостта и публичната отчетност и прозрачност на контролните органи във всички сектори. **Новите принципи, на които следва бъде основано развитието и работата на Инспекторатите включват:**

- **Независимост** – уреждане по законодателен път на правила, които да гарантират обективност и прозрачност при назначаване и отстраняване на служителите и ненамеса в работата им;
- **Прозрачност в дейността:** публична отчетност за извършената дейност;
- **Адекватно обезпечаване с човешки и финансови ресурси**, които съответстват на броят институции и служители, които са наблюдавани от инспектората;

- **Повишаване** на ефективността в противодействие на корупцията чрез конкретни задачи и годишни планове за действие в тази област, както и отделяне на човешки ресурси.

Превенция на корупцията при обществените поръчки.

Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), Агенция за обществени поръчки (АОП), Сметната палата (СП) и Агенцията за държавно-финансова инспекция (АДФИ) са основните институции, които имат отношение към превенцията на корупцията при провеждане на обществените поръчки. Понастоящем, капацитетът е основно насочен в посока последващ контрол, докато ресурсите заделени за предварителен контрол (частично в рамките на КЗК и АОП) обхващат малка част от обществените поръчки. Регламентираните в ЗОП мерки за предварителен контрол са леснозаобиколими и позволяват корупционни практики още на етап подготвяне на обществената поръчка. Основните стратегически насоки в тази област следва да бъдат:

- Засилване на законовите изисквания за предварителен контрол;
- Засилване на капацитета за предварителен контрол на АОП, СП, или АДФИ;
- Да се обсъди укрепване капацитета на АОП чрез създаване на 6 регионални служби за възлагане на обществени поръчки.

Транспонирането на Европейското законодателство в областта на обществените поръчки следва да се извърши чрез приемане на нов Закон за обществените поръчки и Правилник за неговото приложение. Необходимо е създаване на ясна нормативна регламентация за провеждане на обективни процедури в областта на обществените поръчки, включващи постепенно преминаване към електронизация на възлагането на обществените поръчки на всички фази от изпълнението на процедурата, включително преди и след възлагането на обществената поръчка (Е-регистър, Е-наддаване /аукцион/, Е-търг, Е-каталог, Е-мониторинг, Е-одит). Целта е активно включване на органите за контрол и надзор и повишаване на ефективността им чрез създаване на законова възможност за постоянно наблюдение и регистриране на данни за разкриване на корупция.

Законово регламентиране на платформи за Е-мониторинг и Е-одит като инструменти за контрол и надзор, както и разработване на подготвителни и подсигуряващи организационни и законодателни мерки като:

- въвеждане на електронен пазар за действащия Централен орган за възлагане на обществени поръчки;
- създаване на Централен орган за електронно възлагане на обществени поръчки за доставка на лекарствени продукти и медицински изделия за лечебните заведения в сектор здравеопазване;

- предвиждане на създаване на Централен орган за електронно възлагане на обществени поръчки за нуждите на общините.

5.2.3 Административно противодействие

Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ)

Към момента липсват категорични свидетелства, че съществуващите правни и процедурни механизми в сферата на превенцията и разкриването на конфликта на интереси допринасят за повишаване на прозрачността и осветляване на нерегламентирани зависимости на лицата на публична длъжност. Липсата на законов регламент за извършване на финансов анализ на имуществото на лицата, срещу които е образувано производство по установяване на конфликт на интереси, както и задълбочено проследяване на реалните обвързаности на тези лица, правят дейността на КПУКИ недостатъчно ефективна. Развиването на ефективността и независимостта на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и превръщането ѝ в единен орган за противодействие на корупцията следва да обхване:

- Изменения в законовата процедура с цел да се разшири обхватът на проверяваната от комисията информация, като в същото време да се създадат и нормативни правомощия за адекватна проверка на достоверността на декларираното;
- Изменения в законовата процедура за установяване на конфликт на интереси, с които да се предвиди възможност с един акт на колегиалния орган да се установява и санкционира конфликта на интереси;
- Усъвършенстване на подаваните от поднадзорните лица декларации;
- Утвърждаване на изградената система за превенция на конфликта на интереси като в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси изрично се регламентира превантивната дейност като функция на Комисията. Със закона да се регламентира издаването на методически указания на Комисията по прилагането му;
- Укрепване сътрудничеството с други държавни органи, при които постъпват декларациите по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, както и с органите, разследващи корупционни престъпления.
- Разширяване на правомощията при извършване на проверки на имущество и на конфликт на интереси, включително и възможност да сезират правоприлагащи институции за извършване на следствени действия.

Важен момент за повишаване ефективността на противодействието на корупцията по високите етажи на властта може да бъде разширяване правомощията на КПУКИ (или изграждането на нейно място на нов орган) за контрол и насрещна проверка на декларациите за конфликт на интереси, несъвместимост и имотно състояние на лицата заемачи висши държавни длъжности.

Комисия за отнемане на незаконно придобитото имущество (КОНПИ)

КОНПИ е основната фигура в отнемането на имущество по реда на производство пред граждански съд. В законодателно регламентирани процедури участват няколко държавни органа - КОНПИ, Междуведомствен съвет за отнето имущество и НАП. На практика в момента се прилагат две процедури по два различни закона (действащия и отменения), в които има фундаментални разлики и това силно затруднява работата на Комисията и свързаните с нея органи. Отнемането по граждански ред, предвидено в актуалния закон не може все още да бъде напълно оценено поради липса на напълно завършила процедура по новия ред. Има процедури осъществени единствено в тяхната административна фаза, която се осъществява сравнително бързо. За преодоляване на установените дефицити е необходимо:

- Намаляване на завишения в закона праг на несъответствието. При определянето му да се има предвид динамичната промяна в цените на недвижимите имоти, моторните превозни средства и доходите на лицата;
- Да се прецени възстановяването на обратната тежест на доказване при водените от КОНПИ производства, както и възможността за снемане на обяснения от проверяваните лица;
- Предприемане на мерки за сближаване на оценките на имуществото, направени от инспекторите на КОНПИ и експертните оценки за съда, за да се преодолее рискът за прекратяване на производства, особено в случаите, в които „незаконното богатство“ е около прага, регламентиран от закона;
- Повишаване на възможностите и преценка на подхода по отношение на обезпеченото имущество, за да се преодолее проблемът с намаляването на неговата стойност с мерки като активно управление и преобразуване;
- Управлението и разпореждането с отнетото имущество все още е неефективно. Натоварения с това Междуведомствен съвет няма правила за работа, рядко успява да попълни персоналия си състав и за две години има проведено само едно заседание. В този фаза е необходима и изцяло нова концепция, която да доведе до ефективно използване на това имущество, при ясни правила и по видим за цялото общество начин.

Изграждане на помощно звено „Интегритет“ към етичната комисия на ВСС

Липсата на адекватни проверки на интегритета на действащите магистратите е сериозна предпоставка за възникването на корупционни практики в рамките на съдебната власт. Създаването на подобно звено, което да извършва пълни проверки по ясна система и разписани правила и обхват на проверката ще доведе до намаляване на зависимостите в системата на магистратурата. Основни насоки при създаването и регламентирането на правомощията на това звено са следните:

- попълване на членовете му от краткосрочно командировани представители на магистратурата (съдии, прокурори, следователи), утвърдени професионалисти, посочени от Общите събрания на съдилищата;
- утвърждаване на стриктна методология за извършване на проверките и установяване на всички възможни корупционни фактори;
- въвеждане на периодичност на извършваните проверки, които следва да обхващат всички магистрати;
- предвиждане на задължение за съответни действия от страна на ВСС в случаите на установени нарушения, при условията на обвързана компетентност.

Институционални празноти в административното противодействие на корупцията

Съществуват няколко съществени празноти по отношение на адекватното прилагане на административни мерки в противодействие на корупцията:

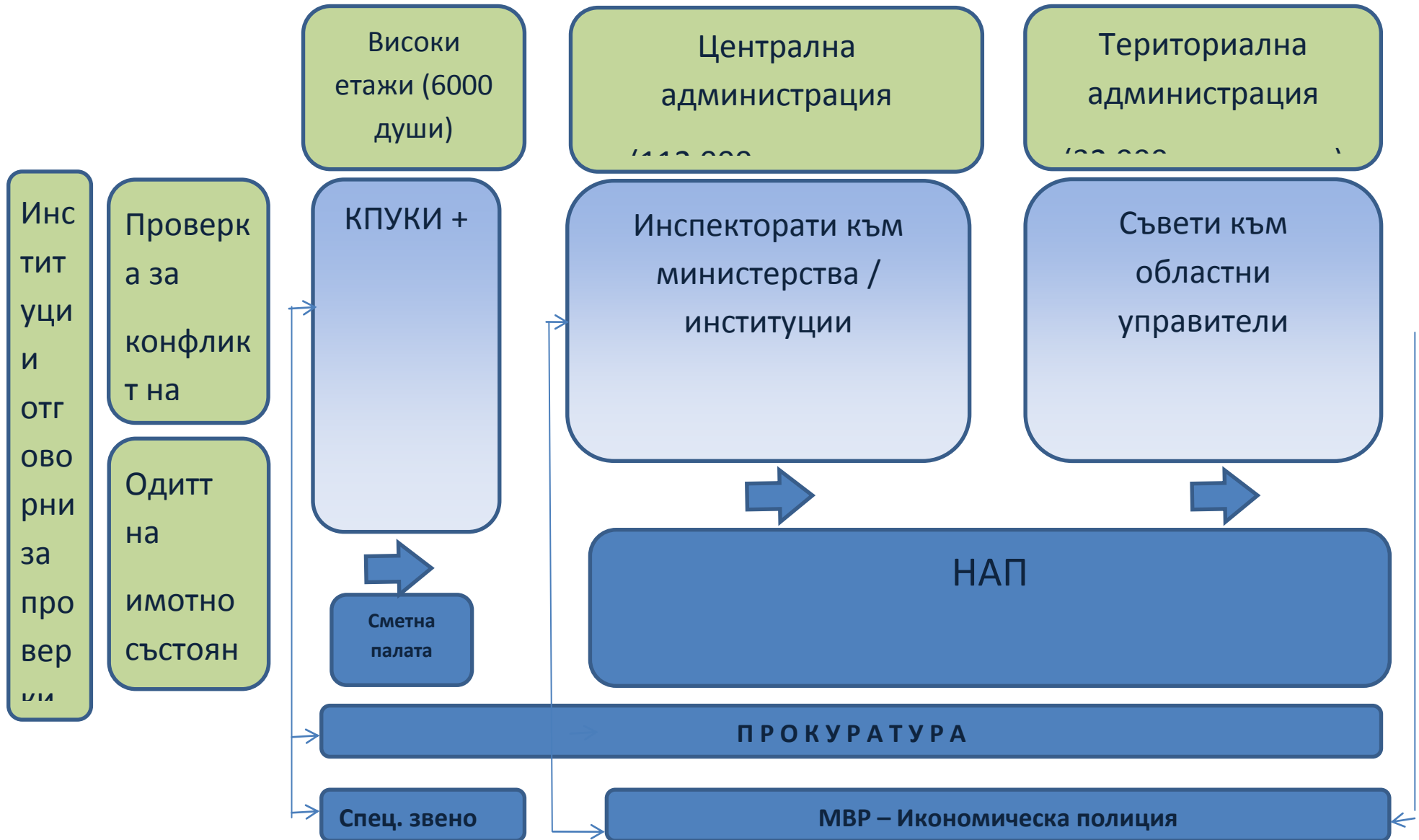
- липса на институция с ясни правомощия за проверки на „необяснимо богатство“;
- липса на институции с ясни правомощия за проверка на промяна имущественото състояние, т.е. реална проверка / одит на декларациите за имотно състояние;
- липса на институции, която провеждат реални проверки на декларациите за конфликт на интереси.

Основните нови принципи и елементи в предложената нова структура за обработка на декларации за конфликт на интереси и на имущество включват:

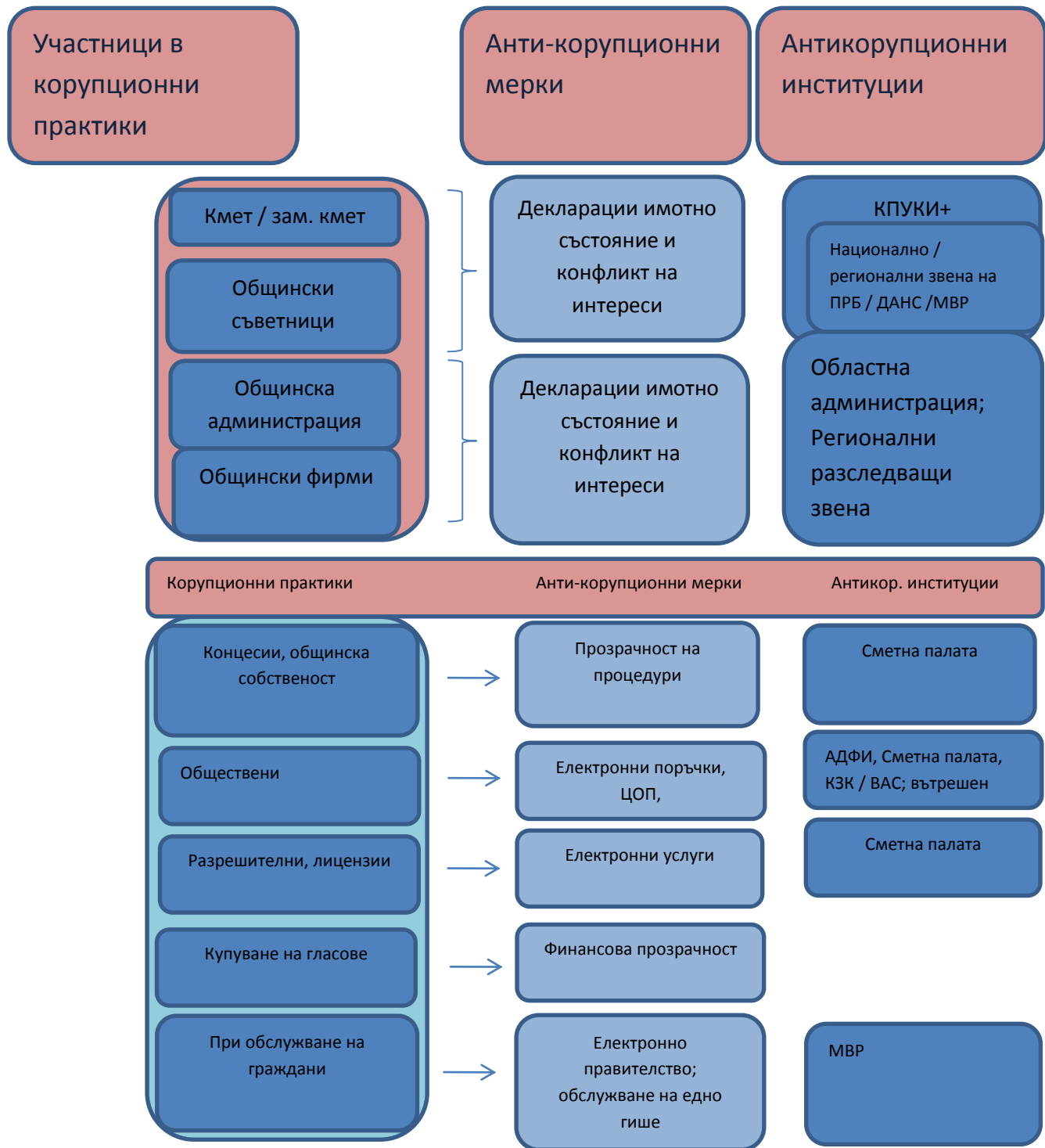
- Пълна електронизация на обработката на двата вида декларации;
- Обхващане чрез електронни декларации държавните служители от централната власт и териториалната администрация;
- Разширяване на обема информация събирана чрез декларациите с цел подобряване на анализа на риска и разкриване на корупционни деяния;
- Възлагане на отговорности по събиране и първоначална обработка на декларациите на инспекторатите и на областната администрация;
- Създаване на одитно звено към КПУКИ (и промяна на същността на комисията), с изключителни правомощия за одит и проверка на декларациите на висшите държавни длъжности, както и разширени правомощия за данъчни и банкови тайни;
- Възлагане на одитиране на декларациите (с установен риск) на НАП за държавните служители;

- Изграждане на механизми за реално взаимодействие между проверяващи и разследващи органи (МВР, специализирано разследващо звено):
 - Възможност разследващите органи / ДАНС да подават сигнал за проверки свързани с необяснимо богатство или конфликт на интереси
 - Възлагане, при наличие на подозрение за престъпление, проверяващите органи да сезират разследващите органи за допълнителни проверки.

фигура 6. Система за контрол на конфликт на интереси и имотно състояние



фигура 7. Корупцията в местното управление: практики и противодействие



Предложените промени в институционална политика ще позволят и по-цялостно обхващане на противодействието на корупцията в местната власт. По този начин ще се преодолеят и съществуващите трудности и празноти в противодействие на корупцията на местната власт: Декларации за имущество и конфликт на интереси не се анализират и обработват електронно

- Обвързването на местната власт с местните правоприлагащи органи, както и местни представители на съдебната власт и други регулаторни органи, особено в по-малките областни центрове, прави тези институции пасивни и разследванията или подавани сигнали за корупция са рядкост.
- Инспекторати, и дори звена за вътрешен одит в много от общините липсват изцяло или работят формално.
- Цялостен контрол се упражнява само от страна на Сметната палата (която прави около 40 комплексни проверки на общини годишно, като за големите общини като София, проверките са етапни и частични).
- Частичен контрол осъществява, най-вече по сигнали и АДФИ, които проверяват около 400 обществени поръчки в различни общини на страната.

5.2.4 Наказателно противодействие

В редица европейски страни, особено тези в източна Европа, през последното десетилетие бяха изградени мощни антикорупционни разследващи структури: Специална разследваща служба в Литва – наброява 238 служители, от които 151 с разследващи правомощия (бюджет 5.6 млн. евро); Бюро за превенция и противодействие на корупцията KNAV (Латвия) с обща численост от 148 служители (бюджет от около 2.2 млн. евро), Централно антикорупционно бюро (Полша) – има 880 служители и бюджет 26 милиона евро, Национална дирекция антикорупция (Румъния)¹⁴, в която работят 110 прокурора и 120 полицейски служители (бюджет 22 млн. евро).

Действащата конституционна рамка не позволява създаването на независимо разследващо звено с прокурорски функции извън системата на прокуратурата, а създаването на такова звено без прокурорски правомощия не би подобрило съществено ефективността на наказателното преследване на корупцията.

Най-ефективна в краткосрочен план би била възможността да се развие **Специализирано звено за разследване на корупционни деяния на служители, заемащи висши държавни и други длъжности**¹⁵ между ПРБ, ДАНС и МВР, създадено по силата на

¹⁴

В Приложение 1, към настоящият доклад са обобщени различните модели на единни институции за противодействие на корупцията в Европа и други страни.

¹⁵ Т.е. служителите попадащи в обхвата на *Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности*. (чл. 2)

споразумение между тях на основание на чл. 138, т. 5 от Закона за съдебната власт. По такъв начин ще бъде осигурена бързина и оперативност при стартирането на работата на звеното по корупционни случаи по високите етажи, при това с по-малка нужда от допълнителни финансови средства в началото. Така ще бъде използван и доразвит моделът на съществуващите специализирани звена, които се състои в екипна работа на прокурори, следователи и агенти, преминали задължителен предварителен подбор и проверки за лоялност, работещи „отделно“ от другите структури на държавното обвинение и агенцията, при пълни гаранции срещу евентуалното изтичане на информация.

От особена важност е звеното да бъде обезпечено с необходимия кадрови ресурс – и като численост, и като компетентност. В краткосрочен аспект е нужно да бъде назначено ядро от служители, като в рамките на следващите години бъде постигнат пълният капацитет на структурата (ако ползваме чуждия опит като ориентир, целта би следвало да е в близките една, две години звеното да достигне численост поне от около 100 служители). Важно е да бъде гарантиран професионализъм и политическа независимост на работещите в звеното с цел изключване на „насочването“ към определени лица и структури. Необходимо е компетентността му да е формулирана ясно, за да съсредоточи работата си изключително върху корупцията по високи етажи, т.е. лицата, попадащи в обхвата на *Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности*. Друг възможен критерий за компетентност на звеното би могъл да бъде нивото на установена щета за държавния бюджет или размерът на подкупа с цел да се премахне възможността за работа по незначими случаи (например над 1 милион лева или сума на подкупите от над 100 000 лв). Следва да се гарантира отчетност и да се установят ясни критерии за ефективност както на отделните служители, така и на звеното като цяло. Фокусът трябва да е върху качеството на работата и ефекта от дейността, а не върху големия брой случаи. Важна отговорност в работата на звеното следва да бъде фокусиране върху лицата от високите нива на властта при разследване на изборната търговия и изборните злоупотреби.

Разследване на дребната корупция

Разследването на дребната корупция и злоупотребата с власт не е сред приоритетите на ГДНП. Скромните резултати по отношение на регистрирани случаи и ефективни присъди ясно потвърждават това. За да може радикално да бъде променена корупционна среда, следва Икономическа полиция и ОД МВР да следват проактивна политика. Към Главна Дирекция Национална Полицията, както и към ОДМВР в големите областни центрове, следва да бъдат изградени специализирани сектори и отдели, работещи приоритетно и проактивно по линия на корупцията. Би могло да бъдат създадени по подобие на централизираното звено и шест регионални съвместни звена между прокуратура, ДАНС, и МВР, които да разследват по-незначими случаи на корупция.

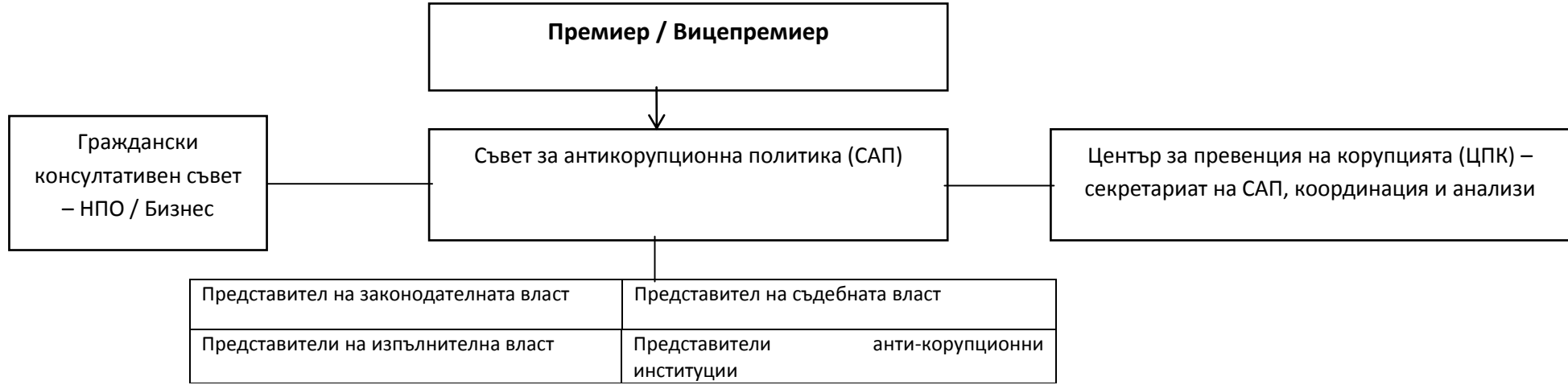
5.2.4 Независимост на анти-корупционните институции

Една от основните пропоръки отправени от както от Антикоруptionния доклад на ЕС, така и от мониторинговия доклад на ЕК, касае независимостта на анти-коруptionните институции. Нужни са допълнителни гаранции и мерки за гарантиране на такава независимост. Настоящите механизми за избор и смяна на ръководството и служителите на анти-коруptionните институции не дават достатъчно гаранции за независимост. Принципите, които следва да бъдат приети, за да се гарантира такава независимост, както за ръководствата на инспекторатите, така и за ръководствата на специализираните звена, КПУКИ, КОМПИ и т.н. следва да включват:

- Конкурсно начало
- Критерии за конкретен опит, а не формални критерии като „юридически стаж“
- Изборни комисии, които включват представители законодателна, изпълнителна, съдебна власт, президентство, омбудсман, както и други организации имащи отношение към работата на съответната структура или неправителствени организации.
- Публичност на процедурата и кандидатурите.

Институционална система за противодействие на корупцията

Определение на антикорупционни политики



Изпълнение на антикорупционни политики



5.3 Наказателна политика

По-важни мерки:

- Приемане на пакет от промени в НК и НПК, с цел подобряване ефективността на разследванията на корупционни престъпления
- Създаване на правно основание за провеждане на тестове за интегритет

Наказателната политика в областта на антикорупцията има тясна връзка с превенцията и законодателната политика. Връзката ѝ с превенцията се обуславя от основната цел на наказанието да възпира лицата упражняващи власт от извършване на престъпни деяния (генералната превенция на наказанието). Връзката ѝ със законодателната политика се обуславя от факта, че наказателно правните норми и процесуалните институти могат да се установяват само със закон. Основните насоки за развитие на наказателно правните механизми за превенция и противодействие на корупцията са следните:

- Осъвременяване и диференциране на съставите на престъпленията, свързани с корупция съобразно динамиката на този вид престъпност;
- Включване в обхвата на писмените доказателства на законово-регламентираните актове на контролните държавни органи, включително на тези, имащи правомощия по проверки на декларациите на конфликт на интереси и имотно състояние;
- Създаване на възможност за ефективно санкциониране на извършилите обществено опасни деяния с по-ниска степен на значимост без да се ползват скъпоструващите наказателни механизми;
- Преосмисляне политиката относно наказанията, като те се степенуват по тежест съобразно характера и степента на обществена опасност на отделните прояви;
- Актуализиране на механизмите за санкциониране на юридическите лица, които са се обогатили или биха се обогатили от престъпна дейност;
- Провеждане на широк обществен дебат за преоценка на необходимостта относно криминализацията на провокацията към подкуп, както разработване на законодателна рамка позволяваща широкото използване на различни форми на **тестове за интегритет от контролните институции**;
- Разширяване на приложното поле по глава VIII от особената част на Наказателния кодекс с цел осигуряване на ефективно противодействие на престъпленията с корупционен характер във всички сфери на икономиката на страната;

- Усъвършенстване на системата от наказателнопроцесуални инструменти за противодействие на корупционните престъпления;
- ограничаване на формализма в работата на правоохранителните институции при извършване на процесуално-следствени действия и събиране на доказателства с цел ефективно санкциониране на корупционните престъпления;
- Възстановяване на института на предварителната проверка чрез Наказателнопроцесуалния кодекс.

Необходимо е да се предприемат съответни мерки за повишаване на професионалната квалификация на разследващите органи и оперативните служители в полицията и ДАНС, работещи по корупционни престъпления. От значение е уеднаквяването на наказателната политика на съдилищата по отношение на корупционните престъпления. От особена важност е подобряване на взаимодействието между прокуратурата и държавните контролни органи за противодействие на корупционните престъпления.

5.4 Законодателна политика

По-важни мерки:

- Приемане на нов Закон за нормативните актове;
- Промяна на Изборния кодекс с цел намаляване на контролирания и купен вот;

Законодателната политика на държавата е ключов фактор за противодействие на корупцията. Необходимо е разписване на ясни, еднозначни законови разпоредби и процедури за прилагането им. Това ще осигури устойчива законодателна рамка и стриктно, обективно, навременно и еднакво прилагане на закона във всички сфери на обществения живот.

Постоянно променящото се законодателство демотивира гражданите да спазват закона и формира у тях виждането че правилата могат да бъдат променяни произволно, кампанийно, в угода на определена обществена прослойка или след всяка смяна политическия елит. Уредбата на антикорупционни разпоредби в подзаконови или ненормативни актове позволява по-лесното им изменение и не създава нужната тежест в общественото съзнание. В действащото законодателство липсват достатъчно ясни, подробни и еднозначни правила за санкциониране при корупционните нарушения, които не включват в себе си престъпен състав. Празнотите в закона позволяват нееднакво прилагане и създават противоречива практика на правоприлагащи институции, в това число и противоречива съдебна практика. Различните институции прилагат закона по нееднакъв начин спрямо правните субекти.

Изброените негативни явления могат да се преодолеят чрез създаване на стабилна законодателна рамка за превенция и противодействие на корупцията. Необходимите стъпки в тази насока са следните:

- Ясна и изчерпателна мотивировка на предлаганите законопроекти;
- Предварителна оценка на въздействието на всеки нов законопроект;
- Антикоруptionен анализ на действащото законодателство и на предлаганите законопроекти;
- Последваща оценка на въздействието на приетите закони, в това число и оценка на антикоруptionния им ефект;
- Въвеждане на инструменти за осветляване на влиянията върху законодателния процес (създаване на досие на законопроекта съдържащо осъществените контакти със заинтересовани страни в процеса на подготовка);
- Въвеждане на законодателни мерки за защита на лицата, предоставящи информация за корупция.

Една от основните цели на анализа на законодателството е да покаже къде е най-належащата промяна на действащите закони и какви нови закони трябва да бъдат приети. Типични примери тук са:

- Приемане на нов Закон за нормативните актове, който да регламентира предварителната и последваща оценка на въздействието на законопроектите;
- Приемане на нов Наказателен кодекс или промени в действащия в съответствие с приетата антикоруptionна политика;
- Промени в Наказателнопроцесуалния кодекс с цел създаване на ефективни процесуални инструменти с антикоруptionна насоченост;
- Промяна на Изборния кодекс с цел намаляване на контролирания и купен вот. В тази връзка да бъде обсъдено:
 - Създаване на Регионални преброителни центрове като ефективен способ за ограничаване на манипулациите и грешките при преброяването на бюлетините и за преодоляване формите на купен/контролиран вот и натиск върху избирателите от страна на местни политически и икономически фактори;
 - Въвеждане на ясни законови правила, изключващи възможността за конфликт на интереси в работата на основните участници в изборния процес (кандидати, членове на комисии, застъпници, наблюдатели, представители на партии и коалиции, анкетьори, представители на местната власт).
 - по-категорични санкционни механизми по отношение на политически партии, които не спазват изискванията за прозрачност и отчетност на финансирането на политическа дейност и на финансирането на кампании;

- осъществяване на своевременен, текущ, контрол на финансирането на изборните кампании още в рамките на предизборните кампании.
- Приемане на Кодекс за административните нарушения и наказания;
- Приемане на Дисциплинарен кодекс които да уреди въпросите на дисциплинарни нарушения и наказания и на производството по реализация на дисциплинарната отговорност

5.5 Секторни политики и планове

По-важни мерки:

- Разработване на секторни антикорупционни планове за високорискови сектори (МВР, МФ, МЗ, МЕ, ВСС)

Анализът на корупционните практики и социологически изследвания показват, че равнищата най-висок риск от корупция съществува в секторите изброени в таблицата по-долу. Понастоящем институциите, които отговарят за тези държавни политики нямат стратегически документ или план за действие за противодействие на корупцията. За ефективното прилагане на Стратегията, ще е нужно да бъдат разработени съпътстващи конкретни планове, които дават насока за противодействие на корупцията в тези сектори. По-долу изброените секторни стратегии, следва да бъдат разработени в рамките на разработване на цялостната стратегия. В някои други страни, такива секторни планове се разработват и приемат като анекси към основната стратегия.

Таблица 1. Сектори с необходимост от стратегии

Граждани		Бизнес	
Сфера	Отговорна институция	Сфера	Отговорна институция
Контрол по пътищата	МВР	Данъчна политика	НАП / МФ
Здравеопазване	МЗ	Митническа политика	АМ / МФ
Административни услуги	Общини	Лекарствена политика	МЗ
		Разрешителни режими	Общини
		Отбрана	МО
		Строителен контрол	МРРБ
Правораздаване	ВСС	Правораздаване	ВСС
Противодействие на престъпността	МВР	Енергетика	МЕ
Пенетенциарна политика	МП	Земеделие и храни	МЗ

Секторни планове трябва да са подчинени на следните принципи:

1. За всяка секторна стратегия следва да бъде определено отговорно министерство или друга институция;
2. Отговорните институции с помощ от Център за превенция на корупцията (БОРКОР)/Главен инспекторат/Независими експерти да разработят антикорупционна стратегия и конкретни мерки които да обхващат:
 - a. Въз основа на анализите на риска, както и ситуационен анализ, да се предвидят конкретни антикорупционни мерки със срокове за прилагането им;
 - b. Да се разработи годишен и много-годишен план за работа
 - c. Планът да включва:
 - i. Предложения за структурни промени
 - ii. Предложения за нормативни промени с цел превенция и намаляване на възможности и предпоставки за корупционно поведение;
 - iii. Наказателни мерки – засилени мерки промяна в дисциплинарната политика, както и отчетност
 - iv. „Меки мерки“ – етични кодекси; обучения
 - v. Контролни мерки – анализ на декларации за имуществено състояние;
3. Прозрачност в противодействието на корупцията в рамките на институцията – чрез предоставяне на отчети и статистически данни за докладвани от граждани / фирми случаи на корупция; наложени санкции и наказания на служители; случаи предадени на прокуратурата;
4. За изпълнение на стратегията да бъдат определени: отговорен служител и структура по интегритет, както и ресорен заместник министър / заместник директор на институцията;
5. Ежегодно да се прави оценка на състоянието на корупцията както и отчет за изпълнение мерки и ефектът от тях;

6 МЕХАНИЗЪМ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ НА АНТИКОРУПЦИОННАТА СТРАТЕГИЯ

По-важни мерки:

- Система за наблюдение за изпълнението на стратегията, чрез въвеждане на допълнителни форми на отчетност на институциите и използването на независими оценки.
- Взаимодействие с гражданския сектор и ЕС (Европейския анти-корупционен доклад и CVM-а)

Както бе отбелязано в уводната част на настоящият доклад, част от причините предходните стратегии за противодействието на корупцията да останат без значим ефект е липсата на съпътстващ механизъм за мониторинг, оценка и отчитане на прилагането на стратегията. Затова е нужно да бъдещата стратегия да се основава на следните принцип:

- Да бъде определен отговорен министър или заместник министър-председател за координацията и наблюдение на изпълнение на Стратегията. Координацията и взаимодействието по изпълнение на Стратегията да се извършва в рамките на Съвет за антикорупционна политика (САП), като политически орган, който определя политиките и наблюдава изпълнението. Секретар на САП е Директорът на Център за превенция на корупцията (БОРКОР), а ролята на секретариат се изпълнява от Център за превенция на корупцията (БОРКОР). Председателят на САП внася от името на Съвета 6-месечен и годишен доклад по изпълнение на стратегията и планът за действие на вниманието на Министерски съвет. Годишните доклади се приемат от Народното събрание и ВСС.
- Към САП да се създаде и Граждански консултативен съвет (ГКС). ГКС наблюдава и оценява изпълнението на стратегията, чрез оценка на прилаганите антикорупционни политики. Членове на ГКС са неправителствени организации и работодателски асоциации, както и представители на САП.

Изпълнението на Стратегията ще бъде обект на механизъм за наблюдение и оценка от страна на Единен антикорупционен орган, както и независими оценки от външни оценители. Оценката, ще се базира на подробно изготвена методология и ще включва:

- обобщение на отчетни доклади от институциите изпълняващи стратегията
- социологически изследвания на жертви на корупцията (по методология близка до тази на Евробарометър)
- статистически и икономически анализи на пазари.

Оценката ще се представя на заседание на Министерски съвет, НС, и ВСС. Независима екс-пост оценка по стандартна методология възприета от Европейската комисия, ще бъде възложена на независим изпълнител след изтичане на втората година, и след изтичане на срока на стратегията.

- По искане на секретариата на САП, институциите отговорни за прилагането на стратегията, следва да предоставят данни (и да започнат събирането, в случай че такива липсват), които позволяват да се следи и оценява изпълнението на стратегията. Развиване на административния капацитет за мониторинг на корупция, чрез събиране на адекватна статистическа информация за работата на разследващи и контролни органи.
- Секторните политики следва да бъдат обхванати чрез паралелен мониторингов механизъм от САП.

За ефективният контрол по изпълнение на стратегията, е необходимо значително да се повишат **прозрачността и отчетността на институциите**. Принципите на прозрачност и отчетност **номинално** присъстват в работата на институциите, които понастоящем имат функции по противодействие и превенция на корупцията. Практически, обаче, настоящото ниво на прозрачност **не позволява** да се направи оценка на ефективността или ефикасността по противодействие на корупцията.

- **По отношение на корупцията по високите етажи** МВР, ДАНС, прокуратурата или съда събират само обикновена статистика за брой оперативни дела, досъдебни производства, и наказания, които не позволяват да се прави редовна оценка на ефективността на действията (например колко магистрати, политици). Броят им продължава да бъде достатъчно малък, което позволява да се броят „на ръка“, но в една бъдеща система за отчетност трябва ясно да може да се проследи и анализира работата на съответните институции. В тази връзка е важно развитието на единната системата за
- **По отношение на дребната корупция** няма реален механизъм за събиране на информация за противодействие и регистрирани от институциите случаи. Информацията не се обобщава на национално ниво.
- **По отношение на ефикасността и ресурсната обезпеченост**, също няма прозрачност в докладите на съответните институции. Годишен бюджет, както и реален брой експерти и администрация не се разграничават. По този начин може да се прикрие както неефикасното противодействие (каквито са заключението на ЕК за БОРКОР или КПУКИ), така и липсата на достатъчен човешки ресурс за противодействие (каквито са случаите с ДАНС, инспекторат на Министерство на финансите и МВР).

7 Финансиране на антикорупционната стратегия

Финансова обезпеченост и противодействието на корупцията е ключова, ако се търси максимален ефект. Множеството съществуващи институции дават възможност да се търсят ефикасности в рамките на сегашните бюджети на държавните институции. Това може да бъде постигнато по три начина:

- **Сливане на съществуващи институции**, с цел оптимизиране на административни разходи за обслужване и ръководство на тези институции;
- **Командиране на служители** в рамките на бюджетите на съществуващи институции;
- **Промяна на приоритети** в рамките на съществуващи щатни бройки в институциите – основно чрез увеличаване на служителите с контролни функции (напр. към инспекторатите, за сметка на други служители).

Предварителен анализ може да бъде направен в рамките на подготвителния процес по изработване на Стратегията, в зависимост от одобрените мерки.

Освен държавният бюджет, средства за финансиране на антикорупционната стратегия могат да бъдат предоставени в рамките на Фонд „Вътрешна сигурност“ (управляван от МВР), където има планирани разходи за мониторинг на анти-корупционната стратегия, както и средства за подобряване на капацитета на разследващите институции. Предварителни срещи с представители на чуждестранни партньори на България, дават основание да се очаква подкрепа, особено в повишаване на капацитета за разследване и превенция на корупцията.

8 ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ

- Укрепване капацитета на институциите, натоварени с функции по превенция и противодействие на корупцията; Укрепване на капацитета на разследващите органи, натоварени с функции по противодействие на институциите;
- Подобряване на взаимодействието между държавните органи, натоварени с правомощия по превенция и противодействие на корупцията, органите на местно самоуправление, структурите на гражданското общество, бизнеса, медиите и международни структури в насока за по-ефективна превенция и противодействие на корупцията;

- Засилване на ролята на гражданското общество в борбата срещу корупцията;
- Поощряване обществената нетърпимост към корупцията;
- Възпитание на култура, насочена към спазване на етичните правила за работа на публичните служители;
- Намаляване на административната тежест и ограничаване на административния произвол върху бизнеса;
- Повишаване прозрачността в работата на институциите;
- Повишаване независимостта на институциите;
- Ограничаване на случаите на дребната корупция;
- Ограничаване на корупцията по високите етажи на властта и на политическата корупция;
- Създаване на условия за честен изборен процес.

Приложение 1. Единни антикорупционни органи: правомощия и функции

Тип	Функции правомощия	/	Подчинение и надзор	Примери
1. Мултифункционални антикорупционни агенции	Превенция, разследване, обучения и повишаване на осведомеността, в някои случаи и проверка на декларации и конфликт на интереси Обвинението обикновено е отделено, за да се запази принципа на взаимен контрол	/	Вариант 1. Независим орган контролиран от различни надзорни комисии	Независима комисия за противодействие на корупцията (Хонг Конг)
			Вариант 2. Подчинение директно на министър-председателя.	Бюро за разследване на корупционни практики (Сингапур)
			Директорът се назначава от президента	Специална разследваща служба (Литва)
			Вариант 3. Докладва на президента, годишните доклади се одобряват от парламента, оперативно подлежи на контрол и на прокуратурата	Бюро за превенция и противодействие на корупцията KNAВ (Латвия)
			Вариант 4. Директорът предлага от кабинета (публично изслушване пред експертна изборна комисия) и се назначава от президента. Отговаря пред министър-председателя, надзор се осъществява от	Централно антикорупционно бюро (Полша)

Приложение 1. Единни антикорупционни органи: правомощия и функции

Тип	Функции / правомощия	Подчинение и надзор	Примери
		специална комисия	
2. Агенции / звена от правоприлагащ тип (най-често срещаният модел в страните от ОСИР)	<p>Всички или някои от функциите: идентифициране, разследване и обвинение. В някои случаи са включени и превенция, координация и анализ</p> <p>Различно ниво на специализация (високи етажи или много сериозни престъпления или</p>	<p>Наблюдават се от главна прокуратура или ВСС / или /</p> <p>Директорът може да се назначава от Главен прокурор по предложение на министъра на правосъдието (Хърватия)</p> <p>Могат да имат двойно подчинение на МВР и прокуратурата</p>	<p>Централен офис за борба с корупцията (Белгия) Okokrim (Норвегия) USKOK (Хърватия) Национална дирекция антикорупция (Румъния) Централна следствена служба към Държавната прокуратура (Унгария)</p>
3. Специализирана прокуратура и съд	<p>Обвинение и съдебно преследване</p> <p>Някои разполагат и с разследващ капацитет, други разчитат изцяло на полицията и други разследващи органи</p>		<p>Централна прокуратура за борба с корупцията и икономическата престъпност (Австрия) Специализирана прокуратура за противодействие на икономически престъпления, свързани с корупция (Испания)</p>

Приложение 1. Единни антикорупционни органи: правомощия и функции

Тип	Функции правомощия	/ Подчинение и надзор	Примери
			Централна следствена служба към Държавната прокуратура (Унгария)
4. Институции превантивни, координиращи и стратегически функции	с и Превенция, анализ, мониторинг, формулиране на политики и мерки, преглед на законодателство, мониторинг на декларации за конфликт на интереси и имотно състояние, етични кодекси	Подчинение на министерство на правосъдието / или/ Докладват на парламента или президента Ако проверява декларации и конфликт на интереси по високите етажи е отделена от политическото управление	Централната служба за превенция на корупцията (Франция) Държавната комисия за превенция на корупцията (Македония) Групата за антикорупционен мониторинг (Албания) Постоянната комисия срещу корупцията (Малта)