

**ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ
ХИЛЕНДАРСКИ“**

ЦВЕТАНКА ХУГАСЯН

**КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
НА КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВНАТА
АДМИНИСТРАЦИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ

**НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД ЗА
ПРИСЪЖДАНЕ НА НАУЧНА СТЕПЕН
„ДОКТОР ПО АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И
АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС“**

ПЛОВДИВ, 2021

Мотивите за избор на тема са продиктувани от обстоятелството, че корупцията е един от най-дебатираните проблеми, пред които са изправени всички общества. С ускоряване процесите на глобализация и с разширяване диапазона на сътрудничество този феномен се разглежда не само като пречка пред националното развитие на отделните страни, но и като сериозна заплаха за международните отношения в цялото им многообразие.

Затова противодействието на корупцията е залегнало в дневния ред на редица международни организации и финансови институции като Организацията на обединените нации (ООН), Световната банка (СБ), Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Съвета на Европа (СЕ), Европейския съюз (ЕС) и др. Антикорупцията се е наложила като основно поле на дейност и за множество национални и международни неправителствени организации, в рамките на която гражданското общество отстоява съвременните стандарти за прозрачност и публичност на държавните институции и допринася за превенцията на корупцията във всички обществени сектори. Същевременно редица държави в света приемат комплексни програми и мерки за ограничаване на корупционните рискове, в контекста на реформата на публичната сфера и утвърждаването на стандартите на почтеност в международните икономически отношения.

Корупцията, която често е свързана и с наличието на конфликт на интереси, е една от най-сериозните заплахи за демокрацията и в Република България (РБ). Тя разрушава правовата държава, подкопава доверието на гражданите в демократичните ценности и възпрепятства развитието на пазарната икономика. В страната има сериозен и ненамаляващ проблем с корупцията на всички нива в държавното управление и в съдебната система. Външни оценки и анализи от неправителствени организации и Европейската комисия показват сериозен дефицит на стратегическа визия и капацитет на антикорупционните институции и използваните механизми за преодоляване на съществуващите проблеми.

Външните наблюдатели очертават следните последици от сегашните равнища на корупцията в България:

☞ 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 конкурентната пазарна среда;

☞ Корупцията в съдебните и в правоприлагащите институции намалява сигурността на гражданите и влияе отрицателно върху пазарните принципи на икономиката;

☞ Корупционни практики, в най-силно засегнатите от корупцията сектори на държавното управление, намаляват качеството на живот на гражданите.

Актуалността на изследването произтича от факта, че проблемите за корупцията и за конфликта на интереси в публичната администрация предизвикват все по-голям отзвук сред българската общественост. Именно поради това съществува потребност от обективна оценка и провеждане на научно изследване с оглед изясняване и ограничаване на проблемите, както и даване на обективна информация за по-нататъшни действия и работа в администрацията.

С влизането в сила през 2018 година на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) и дългогодишния ми опит в сферата на държавната администрация предизвикаха интереса ми към прилагането на закона и написването на настоящия труд.

Целта на научния труд е да се изследват възможностите за предотвратяване на конфликта на интереси и противодействие на корупцията в държавната администрация, както и възможни промени в българското законодателство.

Обект на изследване са нивата на корупцията в различните ѝ форми, обществените нагласи за предприемане на действия за преодоляването им и дейността на новия единен антикорупционен орган при прилагането на ЗПКОНПИ.

Предмет на изследване са възможните мерки за предотвратяване и разкриване наличието на конфликт на интереси и на корупционни практики в държавната администрация.

В изпълнение на поставената цел са формулирани следните **задачи**:

- 1) Да се проучат теоретичните постановки и нормативната уредба във връзка с конфликта на интереси и корупцията като явления в държавната администрация;
- 2) Да се направи мониторинг на нивата на корупцията в Република България посредством индексите за нейното измерване;
- 3) Да се формулират възможности за противодействие и по-добро разкриване на конфликт на интереси и корупционни практики;
- 4) Да се проучи новото антикорупционно законодателство и начините на неговото прилагане.

Защитаваната теза в изследването е, че са нужни категорични, смели и мащабни мерки, за да може да се излезе от затворения кръг на зависимости, в които се намират граждани, фирми, държавни служители, политици и магистрати. Постепенните и частични опити за противодействие на корупцията не могат да доведат до желаните резултати, тъй като силно корумпираната среда и корупцията по високите етажи минимизират техния ефект. Необходими са интегрирани действия на антикорупционните институции в страната, стъпващи върху формулирани ясна визия и стратегически приоритети за преодоляване на разглежданите проблеми.

Методологията на разработване на дисертационния труд включва набор от изследователски средства, в т. ч. обзор на специализираната научна литература в областта на конфликта на интереси и корупцията в държавната администрация; проучване на доклади, статии и научни публикации във връзка с изследваната

проблематика; анализ на нормативните документи, регламентиращи разкриването на конфликт на интереси и корупционни практики; проследяване на перспективите за формиране и развитие на антикорупционно съзнание в обществените среди насочено към нетърпимост и усъвършенстване на антикорупционното законодателство; систематизиране на данни, анализ, синтез, формулиране на изводи и обобщения.

Научен принос на труда

Настоящият дисертационен труд е първото цялостно изследване на новото национално антикорупционно законодателство и първият по-обстоятелствен анализ на проблематиката. Проучени са теоретичните постановки и нормативната уредба във връзка с конфликта на интереси и корупцията като явления в държавната администрация; извършен е мониторинг на нивата на корупцията в Република България посредством индексите за нейното измерване; разгледани са възможностите за противодействие и по-добро разкриване на конфликт на интереси и корупционни практики; направено е цялостно проучване на новото антикорупционно законодателство и начините на неговото прилагане.

Във връзка с горепосочените изследвания са направени изводи и предложения, които могат да допринесат, както за развитието на новото антикорупционно законодателство, прецедизирането му, включително допълване и изменение на нормативната уредба, както и за прилагането ѝ в сферата на държавната администрация.

В изпълнение на поставената цел и формулираните задачи дисертационният труд е структуриран в увод, четири глави, заключение. Към съдържанието на дисертацията е включен списък с използваните съкращения, фигури и библиография. Обемът на труда е 239 страници.

В **увода** към труда са посочени споменатите вече цели и предмет на изследването, отбелязана е неговата актуалност във връзка с противодействие,

предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и корупция в държавната администрация.

В **Първа глава** са разгледани конфликтът на интереси и корупцията като явления в държавната администрация. В последователност са изяснени понятията за конфликт на интереси и корупция, обхватът и техните характеристики. Конфликтът на интереси е правна материя, която има ключово значение за нормалното функциониране на правовата държава и осигуряване на добро и почтено управление. Нормативната уредба в тази област цели решаването на основен проблем, стоящ пред всяка власт - повишаване доверието на гражданите като фактор за стабилност на държавното управление¹. В действителност предотвратяването и установяването на конфликт на интереси са две различни процедури, които имат специфични цели и са предмет на самостоятелно изследване. Механизмите за приложение на първата, осигуряват недопускане на конфликта на интерес, а производството за установяване има за задача разкриване и санкциониране на вече допуснати нарушения.

Нормативната уредба, уреждаща въпросите, свързани с конфликта на интереси, се съдържа в отменения вече Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ)², чиито постановки са инкорпорирани в новия Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество³, влязъл в сила в началото на 2018 г.

Следва да се отбележи, че в нашата правна теория липсва формулирано единно понятие за „конфликта на интереси” като правно явление, според действащата нормативна уредба. На теоретично ниво същият е определен като сблъсък, колизия на частен и публичен интерес във връзка с изпълнение на задълженията на овластено лице.

¹ Николов, Николай. Конфликтът на интереси по българското право, София: Феней, 2012, ISBN 978-954-9499-76-6, с.9.

² Обн. ДВ, бр. 94 от 31 октомври 2008 г., отм. ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г.;

³ Обн. ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г., изм. ДВ, бр. 69 от 4 август 2020 г., доп. ДВ, бр. 70 от 7 август 2020 г., доп. ДВ, бр. 12 от 12 февруари 2021 г.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие дава следната дефиниция: „*Конфликтът на интереси предполага конфликт между служебните задължения и частния интерес на служителя, в който личните му интереси биха могли да повлияят неправомерно върху изпълнението на служебните му задължения и отговорност*“⁴. Това определение е възприето и в нашата правна доктрина.

В чл. 2 от ЗПУКИ и съответно в чл. 52 - 54 от ЗПКОНПИ се съдържа общият фактически състав за „конфликт на интереси“, но формулираното там легално определение не разкрива всички характеристики на института и не е съизмеримо с легалните дефиниции за престъпление (чл. 9 от Наказателния кодекс - НК⁵) или административно нарушение (чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания - ЗАНН⁶).

Николай Николов прави опит да изведе понятие, което да съдържа ориентири за общност, с познатите ни правни институти в различни клонове на правото, да подчертава спецификите на българския конфликт на интереси и да подпомага приложението на института. Целта е търсеното понятие да отрази само материалноправната страна на разглеждания институт. В тази връзка авторът на първо място извежда съществените му елементи, а именно⁷:

1) Конфликтът на интереси е **деяние**. Той е факт от обективната действителност, а не субективно отношение към определена обективна даденост.

2) Деянието следва да е извършено от **специфичен субект** на правото. Извършител на конфликт на интереси може да бъде само овластено лице.

3) Конфликтът на интереси е **административно нарушение**. Това означава, че то носи родовите характеристики на понятието „административно нарушение“.

⁴ Managing Conflict of Interest in the Public Sector. Organization of Economic Cooperation and Development, Paris, 2005, ISBN: 92-64-01822-0 (42 2005 12 1P).

⁵ Обн. ДВ, бр. 26 от 2 април 1968 г. изм. ДВ, бр. 44 от 13 май 2020 г., доп. ДВ, бр. 88 от 13 октомври 2020 г.

⁶ Обн. ДВ, бр. 92 от 28 ноември 1969 г., изм. и доп. ДВ, бр. 13 от 14 февруари 2020 г.

⁷ Николов, Николай. Конфликтът на интереси ..., 31-34.

В този смисъл към него са относими всички изчерпателно определени в чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания елементи на легалното определение за такова:

- ☞ То е нарушение на установения ред на държавното управление;
- ☞ Извършено е виновно, с умисъл или по непредпазливост;
- ☞ Обявено е за наказуемо с административно наказание.

4) Като административно нарушение конфликтът на интереси се осъществява само във връзка с и при **упражняване на властнически правомощия**.

5) При конфликт на интереси се постига **частен интерес (облага)** по смисъла на чл. 2 от ЗПУКИ и съответно чл. 53 - 54 от ЗПКОНПИ в полза на властимащия деец на административното нарушение или на свързано с него лице.

Въз основа на изложените компоненти Н. Николов формулира следното понятие за конфликта на интереси според действащата нормативна уредба: *„Конфликтът на интереси е деяние на лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл. 3, т. 1-25 от ЗПУКИ, което е обявено от закона за административно нарушение, извършено е при упражняване на властнически правомощия и във връзка с което овластеното или друго, свързано с него лице, има частен интерес, който може да повлияе на безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията му”*⁸.

Авторът извежда и някои общи характеристики на „конфликта на интереси” като правно явление, произтичащи конкретно от българското право, включително:

1) Конфликтът на интереси е преди всичко **държавна дейност**. В българското законодателство са регламентирани отношенията и случаите на конфликт на интереси **само** в публичния сектор.

2) В по-тесен смисъл предотвратяването и установяването на конфликта на интереси според българското право са функции на **държавното управление**.

⁸ Николов, Николай. Конфликтът на интереси ..., 35-36.

3) *Целта* на конфликта на интереси като институт на българското право е създаване на механизми за нормално и независимо от частните интереси функциониране на държавните институции. Тази уредба намира глобално приложение, тъй като е валидна за целия държавен апарат.

4) Предотвратяването и установяването на конфликт на интереси са две относително *самостоятелни направления* в правната уредба и цялостната държавна дейност във връзка с конфликта на интереси. Между тях обаче съществува директна връзка и взаимозависимост.

Предотвратяването обхваща система от правила, които целят ограничаването и недопускането на конфликт на интереси сред лицата, заемащи публични длъжности. Всички те установяват административни задължения за тези лица - някои са под формата на забрани, т. е. придържане към бездействие в определени ситуации, а други изискват деклариране на определени факти и обстоятелства, с цел контрол върху дейността на определено лице, а трети изискват определено процесуално поведение (отстраняване от изпълнение на правомощия) по инициатива на овластеното лице или на компетентен орган⁹.

В много отношения действията по предотвратяването на конфликт на интереси са по-важни от установяването на такъв. Превенцията винаги е стъпка в правилната посока, тъй като може да елиминира осъществяването на неправомерно деяние и прилагането на санкции.

Функцията по установяването на конфликт на интереси е регламентирана от процедурни норми. Тази уредба включва самостоятелното производство за установяване на тежки нарушения, съставляващи конфликт на интереси. Към нея се отнася и втората фаза на производството - санкционирането на установен конфликт на интереси, което се прави чрез издаване на решение от Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ).

⁹ Николов, Николай. Конфликтът на интереси ..., с. 39.

5) Конфликтът на интереси е материя на *административното право и процес*:

- ☞ Конфликтът на интереси е самостоятелен правен институт.

- ☞ Спазването на правилата за недопускане на конфликти на интереси и установяването на такива е държавна дейност, осъществявана от създадената КПКОНПИ.

- ☞ Отношенията, които възникват във връзка с предотвратяването и разкриването на конфликти, са властнически, като за регулирането им законодателят използва властническия метод, реализиран от конкретен държавен орган - КПКОНПИ.

- ☞ В хода на процедурите по установяване и санкциониране конфликт на интереси, решения се постановяват с типични за административното и административнонаказателното право управленски актове - акт за установяване на нарушение и наказателни постановления.

- ☞ Регламентацията на конфликта на интереси е проявление на утвърдената и разработена в административното право материя на административен контрол. Самата комисия, която осъществява външноведомствен контрол в тази област, може да бъде определена като регулатор на конфликт на интереси.

6) Конфликтът на интереси *не е* превишаване на власт, престъпление, корупция или несъвместимост.

- ☞ Според българското законодателство конфликтът на интереси, като правна конструкция, е форма на злоупотреба с власт.

- ☞ Конфликтът на интереси не е престъпление по смисъла на Наказателния кодекс. То е специфично административно нарушение и в този смисъл стои по-ниско от престъплението в йерархията на правонарушенията според българското право. Основната разлика между двата правни института е степента на обществената опасност.

☞ Конфликтът на интереси не е корупция. В тесен наказателноправен смисъл, корупцията е осъществяване на един от съставите на престъплението подкуп. Съществуват принципни различия между тези състави и административнонаказателните норми, отнасящи се до конфликта на интереси, с оглед на съдържание, предмет на облага и т. н.

☞ Несъвместимостта и конфликтът на интереси са два коренно различни института с оглед на фактически състав, последици, процедура за установяване и санкциониране, компетентни органи да установят наличието им и т. н.

7) Производството за установяване на конфликт на интереси е форма на **административен контрол**. Същият се осъществява от специализиран държавен орган по отношение на длъжностни лица. Контролът е строго специализиран и касае само наличие или липса на конфликт на интереси, при изпълнение на задължения или упражняване на властнически правомощия от страна на подконтролните лица - държавни служители, изброени изчерпателно в закона¹⁰.

С оглед съдържанието на упражняваното контролно въздействие в хода на производството по ЗПКОНПИ - то е от вида на надзора. Определянето на вида контрол има важно практическо значение с оглед съдържанието на правомощията на Комисията в производството, което протича пред нея. Осъществяването само на надзорни контролни функции означава, че Комисията следва да преценява съответните факти, по повод на които е образувано производство, само с оглед на тяхната законосъобразност. Тя не може да установява наличие или липса на конфликт по целесъобразност, с оглед правилата на морала.

Понятието „корупция“ произлиза от латинската дума „corruptio“, която означава „разваленост, изхабеност, лошо състояние, лъжливост, подкупност“. През годините се разширява обхватът на това понятие, неговите мащаби, сферите на разпространение и формите му, кръгът корупционни престъпления и

¹⁰ Николов, Николай. Конфликтът на интереси ..., 47-48.

потенциалните извършители. Като определения за корупция се използват: злоупотреба със служебна власт за постигане на частни цели; увреждане на обществения интерес в името на лични интереси; незаконна размяна на пари или услуги за извършване на определени служебни действия и т. н.

В практиката понятието „корупция” се употребява с различно, често пъти с неясно съдържание. В действителност няма универсална и общоприета дефиниция на това явление.

В периода след Втората световна война, международната общност е изправена пред проблема с разпространението на корупцията в глобален план. През последните години корупцията се е превърнала в глобална заплаха не само за икономическото развитие и сигурността на отделните страни, но и за международните отношения, за правата на човека и гражданина, за световната икономика и политика като цяло. Различните форми на злоупотреба с власт за лично или групово облагодетелстване, в ущърб на обществения интерес, могат да имат сериозни последици особено за развиващите се страни, опитващи се да установят свободни пазарни стопански отношения. Корупционните схеми водят до нарушаване на правата на гражданина в отделните държави, защото нарушават основни конституционни права. Корупцията на държавно равнище нарушава правата на гражданите, залегнали в Конституцията на РБ, което води до нарушаването на обществения и държавен интерес. Тези порочни практики отвътре оказват влияние и отвън, разпространявайки се на международно ниво.

С цел ограничаване на корупцията са предприети редица антикорупционни мерки, насочени към изработване на международноправни актове. Те се оказват ефективни инструменти за унифициране на различни национални стандарти и създаване на универсална правна рамка.

Предмет на анализ в настоящия труд ще бъдат и международноправни, европейски и национални актове, като опит за разрешаване на все по-сериозните проблеми, свързани с развитието на корупцията и разпространението на

корупционни практики. Най-ефективен се оказва подходът за последователно усъвършенстване и сближаване на антикорупционното законодателство на държавите, в резултат от присъединяването им към международноправни актове в тази област.

Международната правна рамка в тази област става по-всеобхватна и по-задълбочена през последните десетилетия, благодарение на усилията на организации като Съвета на Европа, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Европейския съюз, Организацията на американските държави (ОАД), Африканския съюз (АС), Организацията на обединените нации¹¹ и пр.

С най-голямо значение за новата система от международни договори се оказва ООН, като в Устава¹² на ООН са въплътени целите и принципите на организацията. Този Устав е единственият международен акт, чиито разпоредби са със задължителна сила за всички държави в света и ще оказва влияние върху международноправното регулиране на системата на международните отношения¹³.

Въпреки това, на този етап все още липсва общоприета дефиниция за корупция, което усложнява сериозно изследването на проблемите, свързани с това явление.

Най-известната дефиниция е създадена от международната организация Transparency International, според която корупцията е *„злоупотреба с поверена власт за извличане на лична изгода“*¹⁴. Тя се отнася както до корупцията в публичния, така и в частния сектор. По отношение на публичния сектор дефиницията се отнася както до голямата политическа, така и до

¹¹ Вж. по-подробно за ООН Борисов, Орлин, Ирена Илиева и др. Универсални международни органи. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009, 165-166.

¹² Приет на конференцията в Сан Франциско на 26 юни 1945 г., в сила от 24 октомври 1945 г.

¹³ Вж. по-подробно за системата на международните отношения Бояджиева, Надя. Международни отношения. София: Албатрос, 2017, ISBN 978-954-751-126-2, 450-452.

¹⁴ Сайтът на Transparency International („Прозрачност без граници“), достъпен на адрес: <www.transparency.org>, посетен последно на 01.12.2020 г.

административната корупция. В частният сектор - в бизнеса, в медиите и в гражданските организации, също се наблюдават корупционни практики¹⁵.

В Европейската правна рамка понятието „корупция” е дефинирано по два начина - пряко чрез регламентация на легална дефиниция и косвено чрез очертаване на рамката на корупционните престъпления и възможните извършители, т. е. чрез формулиране на определения на различни понятия, свързани с корупционни правонарушения или дефиниращи възможните субекти на такива правонарушения¹⁶.

За първи път легална дефиниция се дава в **Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа**, приета на 04.11.1999 година. В чл. 2 от нея е посочено, че корупция е *„искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга неследваща се облага или обещаване на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, изисквано от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещанието за такава”*¹⁷. Дадената дефиниция, създадена за целите на Конвенцията, е изчерпателна и може да се използва от държавите като легално определение за корупционни престъпления.

Тази Конвенция е с важно международно и национално правно значение, както в публичния, така и в частния сектор. Съгласно чл. 4 лицата, претърпели вреди, в резултат на корупция, могат да търсят пълно обезщетение за тези вреди, включително претърпени загуби, пропуснати ползи и неимуществени вреди. Когато е извършено корупционно престъпление от длъжностно лице, при изпълнение на служебните му задължения, пострадалото лице има право да предяви иск за обезщетение срещу държавата.

¹⁵ Ковачева, Диана. Противодействие на корупцията: Международноправни аспекти. София: Институт за държавата и правото при БАН, 2016, ISBN: 978-945-9583-32-8, с. 11.

¹⁶ Анализ на органите по превенция и противодействие на корупцията в Република България, София: Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, 2017.

¹⁷ Съставена в Страсбург на 4 ноември 1999 г., ратифицирана със закон, приет от 38-то НС на 10.05.2000 г. (ДВ, бр. 42 от 23 май 2000 г.). Тя е ратифицирана от 45 от държавите-членки на СЕ, но и от държави, които не членуват в организацията - САЩ, Мексико, Япония и Канада. Обн., ДВ, бр. 102 от 21 ноември 2003 г., в сила за Република България от 1 ноември 2003 г.

Друг международен акт с важно правно значение в тази област е **Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа**, приета на 27.01.1999 година¹⁸. В нея по косвен път се дефинира понятието за корупция, чрез регламентация на видовете корупционни престъпления (различните форми на подкуп и търговия с влияние) и субектите на потенциални корупционни действия. В чл. 2 от тази конвенция детайлно са регламентирани активният и пасивният подкуп, които се основават на сходни определения в национални и международни актове.

Целта на Конвенцията е да регламентира възможно най-широк кръг корупционни престъпления, с което да гарантира прозрачна, почтена и безпристрастна работа на държавната администрация във всички държави-страни по нея. Тя има важна роля за унифициране на наказателното им законодателство. С разпоредбите ѝ се криминализират корупционни деяния, регламентират се отделни подходи за разследването и наказването на извършителите на корупционни престъпления и се подобрява международното сътрудничество¹⁹.

Конвенцията на ООН срещу корупцията²⁰, приета на 29.09.2003 г. от Общото събрание на ООН, представлява многостранен международен договор. Определяна е като международен акт с универсален характер, чиито норми обхващат най-важните компоненти за противодействие на корупцията - превенция, санкция и обучение.

В Конвенцията се разглеждат въпросите за транснационалния характер на корупционните деяния, необходимостта от международно сътрудничество, както и отнемане на незаконно придобито имущество²¹. Разпоредбите ѝ уреждат и въпросите, свързани с органите за противодействие на корупцията, ролята на

¹⁸ Съставена в Страсбург на 27 януари 1999 г., ратифицирана със закон, приет от 38-то НС на 12 април 2001 г. (ДВ, бр. 42 от 27 април 2001 г.). Тя е ратифицирана общо от 45 държави, от които 44 държави-членки на СЕ и от Беларус. Обн., ДВ, бр. 73 от 26 юли 2002 г., в сила за Република България от 01 юли 2002 г.

¹⁹ Ковачева, Диана. Противодействие на корупцията ..., с. 62.

²⁰ Ратифицирана със закон, приет от 40-то НС на 03.08.2006 г. (ДВ, бр. 66 от 15 ноември 2006 г.). Към днешна дата 178 държави са страни по Конвенцията. Обн., ДВ, бр. 89 от 03 ноември 2006 г., в сила за Република България от 20 октомври 2006 г.

²¹ Ковачева, Диана. Противодействие на корупцията ..., с. 41.

гражданското общество и независимостта на съдебната система. Целите на тази конвенция включват следното: 1) да насърчава и укрепва мерките за предотвратяване и ефективна борба с корупцията; 2) да насърчава и подкрепя международното сътрудничество; 3) да насърчава почтеността и отговорността, както и доброто управление на публичните дела и собствеността.

Този международен акт се опира на мултидисциплинарната антикорупционна стратегия, включваща четири стълба: превенция; криминализиране и правоприлагане; международно сътрудничество и отнемане на имущество²². Всички държави-страни по нея са задължени да прилагат антикорупционни стратегии, които са основани на базата на оценка на корупционния риск и анализи. Както и да създават органи за предотвратяване на корупцията, които да са независими и безпристрастни, при осъществяване на своите функции.

С Конвенцията на ООН за първи път се въвежда възможността да се търси отговорност от юридическите лица за корупция, уредена в чл. 26 от същата. Налице е задължение за държавите-страни по нея да бъде предвидена в националните им законодателства.

В този международноправен акт се съдържа специална разпоредба за наказателно преследване, издаване на присъди и санкциониране, при извършване на корупционни престъпления, включително и за имунитета (чл. 30).

Освен горепосочените категории, Конвенцията на ООН урежда подкупа в публичния сектор. В нея се съдържа легална дефиниция за „длъжностно лице“, която включва всички категории лица, заемащи публични длъжности в изпълнителната, съдебната и законодателната власт. Това определение е аналогично на даденото в **Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки на Организацията за**

²² Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, New York, 2009.

икономическо сътрудничество и развитие²³. Приемствеността е свързана с целта на Конвенцията на ООН да унифицира вече съществуващите стандарти и да осигури възможност постиженията, при регламентацията на противодействието на корупцията, да достигнат до възможно най-голям брой държави в целия свят²⁴.

С важно значение за развитието на международноправната уредба е и дадената дефиниция за транснационалната корупция, предвидена в Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки. В съответствие с чл. 1 от тази Конвенция, корупцията е *„умишленото предлагане, обещаване или даване на някое лице на каквато и да е наследваща се парична или друга облага, направо или чрез посредник, на чуждо длъжностно лице, за това длъжностно лице или за трета страна, за да извърши или да не извърши действие във връзка с изпълнението на служебните му задължения, с цел получаване или запазване на сделка или друга неполагаща се облага при извършването на международна търговска дейност”*²⁵.

В контекста на разграничаването на корупцията на „голяма” (политическа) и „малка” (ежедневна) е важно да бъде споменато определението, създадено от Световната банка. То се отнася до *„политическата корупция, реализирана от лица, заемащи висши държавни, политически или управленски позиции, лица, вземащи важни решения, с които могат да оказат сериозно влияние върху определени политики, разходването на значителни публични средства или върху развитието на държавата”*. Световната банка предлага едно от най-точните и изчерпателни определения за особено тежките проявни форми на корупцията, а именно: *„Овластяване на основни лостове на държавното управление в изпълнителната, законодателната и съдебната власт от частни икономически интереси, които*

²³ Приета в Париж на 17 декември 1997 г., в рамките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (Обн., ДВ, бр. 61 от 06 юли 1999 г.).

²⁴ Виж Ковачева, Диана. Противодействие на корупцията ..., с. 44.

²⁵ Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, adopted by the Negotiating Conference on 21 November 1997, entry into force 15 February 1999.

оказват сериозно влияние върху процесите на вземане на решение в своя полза чрез незаконни и често скрити форми на натиск или влияние”.

Тази дефиниция много ясно описва същностната характеристика на политическата корупция - тя подкопава устоите на държавата и блокира възможностите на институциите да работят независимо и ефективно.

Освен прилагането на международноправните актове с антикорупционна насоченост, е необходимо държавите да създават и прилагат кодекси за поведение, които имат превантивна функция срещу корупцията. Те следва да бъдат съобразени с **Международния кодекс за поведение на длъжностните лица**²⁶.

В Европейската правна рамка понятието корупция е дефинирано по два начина - пряко чрез регламентация на легална дефиниция и косвено чрез очертаване на рамката на корупционните престъпления и възможните извършители, т. е. чрез формулиране на определения на различни понятия, свързани с корупционни правонарушения или дефиниращи възможните субекти на такива правонарушения²⁷.

В българското законодателство понятията „корупция”, „корупционни престъпления”, „корупционно поведение”, „корупционни действия” се използват в наказателни, гражданскоправни и административни актове с различен обхват, субекти и съдържание.

С приемане на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество²⁸, в чл. 3, ал. 1 от същия е формулирано легалното определение: *„Корупция по смисъла на този закон е налице, когато в резултат на заеманата висша публична длъжност лицето злоупотребява с власт, нарушава или не изпълнява служебни задължения с цел пряко или косвено*

²⁶ Виж Анекс на Резолюция 51/59 на ОС на ООН от 12 декември 1996 г.

²⁷ Анализ на органите по превенция и противодействие на корупцията в Република България. София: Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, 2017.

²⁸ Обн. ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г., изм. ДВ, бр. 69 от 4 август 2020 г., доп. ДВ, бр. 70 от 7 август 2020 г., доп. ДВ, бр. 12 от 12 февруари 2021 г.

извличане на наследваща се материална или нематериална облага за себе си или за други лица”.

Правната уредба за борба с корупцията като цяло е налице, но продължават да съществуват предизвикателства. Корупцията и свързаните с нея престъпления намират уредба в особената част на Наказателния кодекс на РБ. Като цяло може да се счита че изпълнението на Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета относно борбата с корупцията в частния сектор²⁹ е задоволително. Важно е да се отбележи че в България само физическите лица могат да носят наказателна отговорност. Юридическите лица подлежат единствено на административни (ненаказателни) санкции по смисъла на ЗАНН. През последните години в различни доклади и анализи българската система на наказателнопроцесуалното право неведнъж е изтъквана като пречка за ефективното разследване и наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта³⁰. Този въпрос е засегнат и от фондация „Антикорупционен фонд“, която посочва, че формализмът на наказателното производство възпрепятства разработването на иновативни и оригинални стратегии за разследване³¹.

На база на предоставената информация от националните органи се откриват няколко недостатъка в правната уредба, като насърчаването на добросъвестно процесуално поведение чрез изключване на наказуемостта или налагане на по-леки присъди, в случаите, когато лицата, извършили престъплението „подкуп“, доброволно съобщят за това и сътрудничат на разследващите органи³².

Научната доктрина твърди, че *„всъщност точно тук се корени и основната трудност при дефинирането на корупцията”*. Сочи се, че НК и другите закони не могат да дефинират понятието, тъй като корупцията не е деяние, а сложно и комплексно многопластово явление, т. е. *„това е невъзможно да бъде сторено*

²⁹ Съставено в Брюксел на 22 юли 2003 година.

³⁰ Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (SWD(2019)392 final).

³¹ Информация, предоставена от фондация „Антикорупционен фонд“, за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. - COM(2019) 355 final.

³² Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

чрез една норма в един закон, която да съдържа изчерпателна (крайна) дефиниция”³³.

Ключова роля за прилагане на ефективни мерки за превенция, противодействие и борба с корупцията в Република България, имат както международните, така и актовете на ЕС. През последните години са приети и редица стратегически документи, съдържащи определения за явлението корупция, неговия обхват и съдържание. Тези документи могат да бъдат разделени на две основни групи:

☞ Стратегически документи с пряка насоченост към превенцията, противодействието и борбата с корупцията: Национална стратегия за противодействие на корупцията (2001 г.) и Програма за изпълнението ѝ; Стратегия за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията (2006-2008 г.); Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (2009 г.); Стратегия за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система (2013 г.); Методика за оценка на корупционния риск, по която работят Инспекторатите, развита и подобрена 2010-2014 г.; Стратегически насоки за противодействие и борба с корупцията (2015-2020 г.); Национална стратегия за противодействие и борба с корупцията (2015-2020 г.).

☞ Стратегически документи по различни специални отрасли с косвено значение за борбата с корупцията: Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз; Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система; Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки; Обща стратегия за електронно управление, както и отделните секторни стратегии³⁴.

³³ Груев, Лазар и Борис Велчев. Наказателно-правни аспекти в борбата срещу корупцията. София: Център за изследване на демокрацията, Коалиция 2000, 2000, ISBN 954-477-090-9.

³⁴ Анализ на органите по превенция и противодействие на корупцията ..., 2017.

В правилниците на различни институции също се прави опит да бъде дефинирано понятието корупция, неговия обхват и следващите негативни последици:

- ☞ Неправилно използване на обществен ресурс, неправилно изпълнение на държавна служба за извличане на пряка или последваща полза.

- ☞ Поведение, изразяващо се в нечестно използване на власт или позиция, което има като резултат поставянето на някого в по-добро положение от другото.

- ☞ Корупцията се дели на дребна и голяма, на административна и политическа. Тя се разпространява в съдебната и изпълнителната власт.

- ☞ Корупцията създава негативен международен имидж на страната и отблъсква чуждите инвестиции, което има пряко отражение върху икономическото развитие и благосъстоянието на гражданите.

- ☞ Корупцията е враг за развитието на демократичната европейска държава.

Анализът на нормативната уредба показва, че регламентирането на корупцията в българската правна система е разпокъсано и обхваща различни по ранг нормативни актове. Освен това, са налице чести промени в законодателството, регламентиращо дейността на органите за превенция, противодействие и борба с корупцията. Това е предпоставка за възникване на разлики в понятията, липси или небалансирани хоризонтални и/или вертикални връзки и взаимодействие между органите, и дублиране или празноти при уредбата на функциите на органите по превенция и противодействие на корупцията.

Въз основа на направения сравнителен правен анализ на понятието корупция, като многопластово комплексно явление, както и на множеството международни, европейски и национални актове за борба с корупцията, се достига до извода, че те са индикатор за значимостта на проблема. Въпреки това се оказват недостатъчно средство за противодействие на корупцията. Последиците от разрушителния ефект на корупцията не са само политически, те са икономически и обществени. Поради

тази причина е необходимо постоянно международно сътрудничество, както при създаването на правни норми в тази област, така и при тяхното прилагане, за да се постигне целеният резултат за оптимизиране и утвърждаване на единна антикорупционна рамка.

В същата глава са изследвани факторите, генериращи корупционна престъпност на национално и на международно ниво. Съществува единодушие за негативните последици от корупцията, които включват, но не се ограничават до усещане за несправедливост, неефективност на институциите, недоверие на гражданите в тях, разпиляване на обществени ресурси, отблъскване на инвестициите и бизнеса, политическа нестабилност, а в някои случаи и репресивни действия спрямо населението и ограничени възможности за провеждане на публични политики³⁵.

Изхождайки от основата на човешката същност и имайки предвид начина на функциониране на едно демократично общество, като най-общи фактори, стоящи в основата на нагласите за корупционно поведение, могат да се посочат следните³⁶:

човешкият егоизъм; човешката слабост; незнанието; лошото възпитание; желанието за по-добър начин на живот; ниските доходи; нелоялната конкуренция; политическата демагогия; неконтролируемата власт; бюрокрацията и нейната дискреционна власт; липсата на информация; липсата на правила; недостига на време; липсата на баланс между правото, морала и справедливостта - „Трите кита”, на които се крепи този баланс и следва да очертават неговите контури, са политическа класа, свободни медии и гражданско общество в лицето на неправителствените организации.

Както може да се види, само за част от предпоставките за корупция би могло да се обвинява Държавата и създадената от нея администрация. Останалата част от

³⁵ Williams, Robert, (Ed.). Explaining corruption: The Politics of Corruption 1, Elgar Reference Collection, Cheltenham UK Northampton, MA, USA, 2000, pp. 182-183.

³⁶ Лазарова - Тагарева, Ваня. Същност и основни характеристики на корупционните практики. - В: Доклади от научна конференция „Трансформация на въоръжените сили в съвременната среда за сигурност”, проведена във факултет „Национална сигурност и отбрана” на 20 и 21 май 2015 г. София: Военна академия „Г. С. Раковски“, Годишник 2015, № 2, 189-190.

корупционния натиск може да се осъществява от всяко лице, всяка социална група, всеки стопански субект.

На най-високо политическо ниво корупцията е продукт на самите властови отношения. Монополизираната възможност за взимане на управленски решения, в съчетание с отсъствието на контрол и отчетност, създава широко поле за корупционни действия.

Друга предпоставка за появата на корупция е обществената търпимост към явлението. Отсъствието на политическа и държавна воля за борба с това явление също е предпоставка за появата и реализирането на корупционни практики.

Съществуват и други широко разпространени схващания за първопричините, провокиращи корупционно поведение: причина за корупцията е морала, традициите и народопсихологията, в лошата организация на административната дейност и в слабия вътрешен контрол, в структурирането и начина на функциониране на администрацията.

В крайна сметка причините са комплексни. Монопол при вземането на решения, недостатъчно точни и ясни административни правила и процедури, лошо организирана и неефективна административна дейност, недостатъчна прозрачност при извършването на административните дейности и услуги, слаб и неефикасен контрол, липса на граждански контрол, обща толерантност към корупцията и нагласи за вземане на подкупи - всички тези причини в една или друга степен влияят и заплитат сложния причинен възел на корупцията.

Предоставената власт на държавните служители в сферата на публичната администрация е основна причина, използвана за задоволяване на лични или групови интереси. Именно работата и времето, в което една личност заема дадена длъжност, са причина да бъде извлечена максимална полза. Да се възползва от влиянието и потенциала на длъжността. Държавните служители често притежават възможност за достъп до ценна информация, осъществяват контролни функции, налагат наказания и санкции. Всичко това създава предпоставка за корупция.

Формите на корупция са изключително разнообразни и са намерили приложение във всички области на обществения, политическия и културния живот на обществото като цяло.

Обърнато е внимание на икономическите и социални аспекти на проявлението конфликт на интереси и корупционни практики.

Съвременният проблем за конфликта на интереси е свързан с нарушаване на етиката и нормите на административното поведение, като резултат от реализирането в практиката на паралелни икономически и корпоративни интереси.

Конфликтът на интереси е често срещано социално явление. В доктрината е подробно изследван юридическият конфликт като вид социален³⁷. Той бива определян като *„всеки социален конфликт, който протича в сферата на правната регулация и в който от правоотношения са обвързани конкретни страни (носители на права и задължения)“*³⁸.

Като обществено отношение корупцията се проявява под формата на нерегламентирана социална размяна. От икономическа гледна точка разпространението на корупцията се подчинява на класическите пазарни принципи. По-голямото търсене (изразено чрез броя на даващите подкупи и размера на предлаганите суми) и ограничено предлагане (наличието на оперативна самостоятелност на служител в обществения сектор за вземане на решение) индуцират и по-голяма корупция. „Корупционната цена“ (големината на подкупите) естествено се намират в пряка връзка със стойността на очакваната изгода³⁹. Еквивалентът на исканата услуга може да са пари, материални ценности, услуги с особена стойност и др. Така корупционните действия са специфични икономически взаимоотношения, от които и двете страни имат интерес. Те са

³⁷ Николов, Николай. Конфликтът на интереси ..., с. 29.

³⁸ Кудрявцев, В. Н. Юридический конфликт. - Государство и право, 1995, № 9, с. 9.

³⁹ Нончев, Андрей. Корупцията като обществен ..., с. 27.

алтернативни на легалните пазарни механизми, ерозират нормалните отношения и деформират критериите за ефективност на икономическите решения.

Ефективността на държавните институции в този им аспект е един от основните фактори, по които се оценява конкурентоспособността на дадена икономика, а оттук и един от основните фактори, генериращи икономически растеж.

В крайна сметка някои от най-важните негативни въздействия, които корупционните механизми оказват върху икономиката, се свеждат до следното:

- ☞ Повишават се разходите по сделките (подкупът е своеобразен неформален „данък“ и несигурността в икономиката (правилата за бизнес са неясни и нестабилни);

- ☞ Възпрепятстват се дългосрочните чужди и вътрешни инвестиции (несигурността и честата промяна на „правилата на играта“ не дават възможност за дългосрочно планиране на бизнес-дейността);

- ☞ Намаляват се европейските помощи и средства или се наблюдава неефективност при тяхното разходване, поради отклоняване в полза на частни интереси;

- ☞ Неправилно се насочват способностите на хората към дейности, търсещи рента, а не към производствени или творчески дейности;

- ☞ Изкривяват се секторните приоритети и технологичните решения в дейността на правителството (напр. договаряне на големи отбранителни или инфраструктурни обекти за сметка на развитието на образованието или здравната мрежа);

- ☞ Изместват се фирми от „светлия“ сектор в сенчестата икономика (въвлечени в корупционни мрежи, фирмите трудно избягват техните бъдещи корупционни услуги);

☞ Непрекъснато растат данъчните ставки (стремежът за избягване плащането на данъци води като последица по-малко приходи и отгук - опит на държавата да компенсира липсата на средства с увеличаване на данъците);

☞ Подкопават се основите на легитимността на държавата (предоставянето на публични услуги се измества от легитимните държавни органи към случайни или организирани корупционни мрежи). Корупцията като сложно и многопластово явление, представлява отрицание на честната конкуренция в стопанската сфера, демотивира предприемачеството, стимулира сенчестата икономика и стопанската престъпност, влошава публичните услуги и утежнява социалното бреме на гражданите. По такъв начин тя допринася за увеличаване на пропастта между бедни и богати и се превръща в пряка заплаха за демократичните устои на обществото.

В последната част от Първа глава е проучена корупцията като процес, който се развива и усъвършенства, при наличие на несъвършени възможности за превенция на нарушаващите закона и загърбилите обществената етика, обхващаш периода от древността, през прехода, до днес. Направен е исторически преглед на явлениято корупция, съществуващо от древни времена, определено като „социално зло“ през погледа на известният римски философ Цицерон. Неговата теза в тази насока определя нестабилното състояние на държавата, в резултат на неприлагане и неспазване на законите. Той поставя в основата психологията на хората, най-вече алчността. Римският поет Ений, определя корупцията като безнравственост на силните хора, а Тацит като нарушаване, заобикаляне на закона с хитрости и подкупи.

Понятието „корупция“ окончателно се утвърждава през XV-XVI век. От тогава и до днес се приема, че това е подкуп и продажничество на чиновническия апарат, безскрупулност, деморализация и падение на длъжностните лица на държавна служба, а също така и на обществените и политически дейатели. Едва през XVIII век в голяма част от държавите се наблюдава, че утвърдените

корупционни практики и отношения започват да пречат на нормалното развитие на обществата.

След Втората световна война се увеличава партийното влияние, което води до увеличаване и на партийната корупция. Партиите постепенно започват да получават пари от големите фирми и корпорации, а в замяна на това последните си осигуряват защита на интересите. Всичко това постепенно се е превръща в международен проблем, поради факта, че подкупването на висшите длъжностни лица се налага като масова практика. Много от държавите започват борба срещу тези злоупотреби.

Новата история на България преживява няколко смени в корупционния модел. Първият български капитализъм налага безхитроsten и директен способ за грабеж на държавата, за размиване на границата между лично и обществено, между частно и държавно.

Най-високи нива на корупция са отчетени в страните от „Третия свят“ и повечето от бившите социалистически държави. През 90-те години на XX век започват да се вихрят с особена сила длъжностни престъпления и невиджана корупция. Всичко това не подминава и нашата страна. В основата на създаването на корупционни практики, с благоприятна среда на развитие, е незаконната приватизация (раздържавяването). Неразграничаването на правителство, съдебна система и мафия са сериозна предпоставка за разпространението на огромната корупция. В периода на прехода, с извършване на приватизация от държавна към частна собственост във всички сфери на икономиката, се създава благоприятна обстановка за развитието на корупцията.

Във **Втора глава** е включен мониторинг на нивото на корупция в България и индекси за измерване, съдържащи актуални данни от проведени изследвания на обществени нагласи. Корупционният мониторинг се основава на два принципни подхода. При първия от тях се регистрира извършването на корупционни действия от представители на различни политически, икономически и социални групи. Това

се осъществява или чрез получаването на анонимни самопризнания за участие в корупционни действия, или чрез даване на информация за обществен корупционен натиск. Използването на този подход дава най-близка до реалността представа за интензитета на корупционното поведение. Вторият подход предполага да се регистрират субективните представи на хората за степента на разпространение на корупцията в дадена област (сред определени сфери на обществения живот, институции, социално-професионални групи, личности и др.). В този случай информацията има оценъчен характер и не измерва пряко обективните мащаби на корупционните действия. Въпреки това, този тип данни разкриват доминиращите обществени нагласи, които представляват значим фактор за формиране на индивидуалните поведенчески стратегии. Освен това, те показват по какъв начин степента на проникване на корупцията в обществените отношения влияе върху ценностната система на индивида. Може да се предположи, че склонността за извършването на корупционни действия е по-висока, когато хората са убедени, че действат в „корумпирана” среда⁴⁰.

Освен данните, събирани чрез Системата за мониторинг на корупцията (СМК) като диагностичен инструмент, информация за разпространението на корупцията се съдържа и във ведомствената статистика (на полицията и съдебната система).

Предвид наличните данни, най-надеждният индикатор за приложението на антикорупционното законодателство е броят на лицата, осъдени за най-често срещаните корупционни престъпления като подкуп и злоупотреба с власт. Наблюдаваните през 2014 г. равнища на корупцията са най-високи през последните 15 години. Данните от СМК сочат, че повече от един на всеки четирима български граждани признава, че е дал подкуп поне веднъж през последната година. През годините се наблюдава умерен напредък и промени, зависещи от политическия цикъл: равнището на разпространение спада през

⁴⁰ Нончев, Андрей. Корупцията като обществен ..., с. 19.

първите 1-2 години от управлението на всяко ново правителство, а после отново се връща на по-високи стойности. Намаляването на равнището на разпространение през първите години на управление на правителствата се дължи най-вече на мерките, които вземат първоначално за ограничаване на корупцията, съчетани с въздържаност от страна на администрацията. На по-късен етап тези фактори се изместват от установените корупционни канали, клиентелизъм и протезиране. Основната причина е, че не се прави необходимото, за да се подобри управленския модел в страната, така че да може да се противодейства на корупцията сред държавните служители на всички равнища. Представите за корумпираността на служителите и цялостната корупционна среда в страната, обясняват някои от аспектите на проблема за неефективността на борбата с корупцията. Институциите, които би трябвало да са водещи в тази борба, се оценяват като най-корумпирани. В това отношение те са изправени пред две предизвикателства - да противодействат на корупцията с помощта на наказателни мерки и политики (да я идентифицират и подлагат на наказателно преследване), като в същото време се противопоставят на явлението сред собствените си служители.

С приемането на новия антикорупционен закон в началото на 2018 г. се създаде единен орган - Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество. Тя бе създадена чрез сливането на няколко съществуващи структури - КОНПИ, КПУКИ, звено от Сметната палата, БОРКОР и специализирана дирекция на ДАНС, които имаха различни по вид и интензитет антикорупционни правомощия. В резултат на тези законодателни промени се очерта нова правна и институционална рамка. Впоследствие компетентността по дела за корупция по високите етажи на властта се прехвърли на Специализирания наказателен съд, а разследването по такива дела се извършва под надзора на специализираната прокуратура.

Възлагането на новия орган на контролни и санкционни правомощия, които съществено засягат правната сфера на личността, изисква да са осигурени

гаранции за независимост на институцията, както и съобразяване с принципите на правовата държава, на разделението на властите, конституционното право на защита и правото на собственост. Проблемите на законовата уредба и на практиките по прилагане са идентифицирани от АКФ и други независими експертни граждански организации. Вниманието се насочва към случаите на селективно и противоречиво прилагане на закона, които оставят съмнение за политически мотивирани проверки. Съществено място е отделено на функциите за установяване на конфликт на интереси. Подчертана е липсата на ефективност в дейността на КПУКИ през целия период на нейното съществуване, както и негативните практики по използването на органа като инструмент за политически поръчки.

Създаването на антикорупционната комисия бе публично оправдавано от високите обществени очаквания за противодействие на корупцията по високите етажи на властта, в отговор на препоръките на Европейската комисия (ЕК). След създаването ѝ се наблюдава съществено разминаване между очакванията, поетите ангажменти и законовата им уредба. Основен дефицит на закона е механичното съчетаване, в рамките на една институционална структура, на различни функции и дейности: административно-наказващи, установителни (проверка на несъответствия в имуществените декларации), оперативно-издирвателни (СРС), аналитични и превантивни. Това влияе негативно върху ефективността на органа. Възложените му функции и правомощия имат преди всичко административен, а не наказателен характер.

Поради липсата на разследващи правомощия антикорупционната комисия трудно би могла да отговори на очакванията.

От присъединяването на България към ЕС през 2007 г. реформите в страната в области, включващи правосъдието и корупцията, се проследяват от Комисията чрез Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), който има ролята на преходна мярка за улесняване на продължаващите усилия на България да

реформира съдебната си система и да засили борбата с корупцията и организираната престъпност⁴¹. В изпълнение на решението за създаване на механизма и съобразно мнението на Съвета, действието на МСП ще бъде прекратено, когато всички показатели, приложими за България, бъдат изпълнени по задоволителен начин⁴².

Въз основа на информацията в Доклада (2018 г.) се констатира, че България е постигнала значителен напредък, като най-голямо значение в нашата държава имат настъпилите законодателни промени. Но механично съчетаване в рамките на една институционална структура на различни функции и дейности, като: административно-наказваща, установителна (проверка на несъответствия в имуществените декларации), оперативно-издирвателна (СРС), аналитична и превантивна, се възприема като основен недостатък на ЗПКОНПИ⁴³.

Въз основа на проучването е извършен анализ на нивата на корупцията в България през последните години. Изследвани са обществените нагласи за противодействие на корупцията, както и методите за превенция. В отделна точка е разгледан превантивният характер на декларациите по чл. 35 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество като средство за противодействие на корупцията. Изследването има за цел да изясни въпроси с важно обществено значение: 1) Превантивната роля на декларациите по чл. 35 от ЗПКОНПИ като ефективно средство за предотвратяване конфликт на интереси и противодействие на корупцията; 2) Съществено значение на създадените регистри по чл. 169, ал. 1 от ЗПКОНПИ; 3) Последици от неподаване на декларации по чл. 35 от ЗПКОНПИ, при подаване на неверни данни, при установени несъответствия - налагане санкции на деклараторите; 4) Практиката на КПКОНПИ за образуване производства на основание чл. 108, ал. 5

⁴¹ В резултат на заключенията на Съвета на министрите от 17 октомври 2006 г. (13339/06) механизмът бе създаден с Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. (С(2006) 6570).

⁴² Заключение на Съвета относно механизма за сътрудничество и проверка, 12 декември 2017 г., достъпно на: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/bg/pdf>>, последно посетен на 02.12.2020 г.

⁴³ Пушкарлова, Ива и Атанас Славов. Антикорупционни институции: тенденции и практики. София: АКФ, май 2019, с. 5, достъпно на: <https://acf.bg/wp-content/uploads/2019/05/doklad_BG_web.pdf>, посетен последно на 02.12.2020 г.

и ал. 6 от ЗПКОНПИ, въз основа на влязъл в сила акт за установен конфликт на интереси и неподадена декларация за имущество и интереси. Подробно е проучен и международният индекс за възприятие на корупцията. В последния Индекс на „Прозрачност без граници“ (Transparency International) за възприятие на корупцията от 2019 г. България получи резултат 43 от 100 пункта и зае последно място в ЕС и 74-то в световен мащаб⁴⁴. Според последното проучване за корупцията на Евробарометър се оказва, че 80 % от анкетираните българи, считат че корупцията е широко разпространена в тяхната страна (средната стойност за ЕС е 71 %) ⁴⁵, като това мнение се споделя и от 85 % от дружествата (средната стойност за ЕС е 63 %). Според направеното проучване 51 % от запитаните представители на бизнес средите, корупцията е проблем за развиването на бизнеса в страната. Като цяло 28 % от анкетираните се чувстват лично засегнати от корупцията в ежедневието си (средната стойност за ЕС е 26 %). По данни от проучаването 63 % от запитаните, не считат че са налице достатъчно успешно приключили наказателни преследвания, за да се възпрат хората от корупционни практики (средната стойност за ЕС е 36 %). И не на последно място едва 13 % от представителите на дружествата са отговорили, че физическите лица и предприятията, заловени за подкуп на висш служител, са получили подходящо наказание (средната стойност за ЕС е 31 %) ⁴⁶.

Трета глава обхваща възможности за противодействие и по-добро разкриване на конфликт на интереси и корупционни практики, необходимостта от по-нататъшни действия срещу конфликта на интереси и корупцията. Република България е една от 17-те страни-учредителки на Групата държави срещу корупцията (GRECO) през 1999 г. и оттогава активно участва в нейната дейност. Целта на GRECO, както е формулирана в нейния Устав, е да повиши капацитета на страните-членки в борбата с корупцията чрез един динамичен процес на взаимна

⁴⁴ Corruption Perceptions Index. Sofia: Transparency International, 2020 г. (за 2019 г.).

⁴⁵ Специално проучване на Евробарометър № 502: Corruption.

⁴⁶ Експресно проучване на Евробарометър № 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

оценка⁴⁷. Включва процедурите по оценка на България за трите кръга по периоди от 2001-2006 г. с 14 препоръки, 2004-2009 г. с 11 препоръки и трети кръг на оценка, който започва през 2007 г. с 20 препоръки. В периода до 2012 г. отправените препоръки са изпълнени на задоволително ниво. През 2017 г. е публикуван и докладът на GRECO за изпълнението от България на препоръките от Четвъртия кръг на оценка по темите за превенция на корупцията относно народните представители, съдии и прокурори. В Доклада са отправени общо 19 препоръки.

Според изложеното в Доклада за напредъка на България по МСП през 2018 г., Европейската комисия е поела ангажимент да помага на България за отстраняването на сочените недостатъци, както и да проверява редовно постигнатия от страната напредък по конкретните показатели, предвидени за тази цел, чрез *Механизма за сътрудничество и проверка*. Тези показатели са свързани помежду си и следва да се възприемат като израз на дългосрочен политически ангажимент на правителството както към гражданите, така и към останалите държави-членки голяма част от тези препоръки са изпълнени на задоволително ниво, а други са частично изпълнени. В доклада за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от ноември 2018 г. се отбелязва, че е постигнат значителен напредък по препоръките, формулирани в доклада от януари 2017 г. Въпреки че Комисията все още не може да заключи, че някой от показателите е изпълнен в задоволителна степен на настоящия етап, тя остава на мнение, че с непрекъснато политическо лидерство и решимост за осъществяване на необходимите реформи, България би трябвало да може да изпълни оставащите препоръки в близко бъдеще. Затова обаче е необходима още много работа⁴⁸.

Съветът на Европейския съюз препоръчва на България да предприеме следните действия през 2019 и 2020 година⁴⁹:

⁴⁷ Доклад на GRECO (Група държави срещу корупцията) за изпълнението от България на препоръките от Четвъртия кръг на оценка по темите превенция на корупцията на народните представители, съдии и прокурори, приет по време на 75-ата пленарна сесия в Страсбург, 19-23 юни 2017 г.

⁴⁸ Доклад за напредъка на България по механизма за сътрудничество ..., 2018.

⁴⁹ Corruption Perceptions Index. Sofia: Transparency International, 2020 г. (за 2019 г.).

1. Да подобри събирането на данъците чрез целенасочени мерки в области като данъците върху горивата и труда.

Да модернизира корпоративното управление на държавните предприятия чрез приемането и привеждането в действие на бъдещото законодателство.

2. Да гарантира стабилността на банковия сектор чрез засилване на надзора, насърчаване на адекватната оценка на активите, включително банковите обезпечения, и насърчаване на функциониращ вторичен пазар за необслужваните заеми. Да гарантира ефективен надзор и прилагане на нормативната уредба за борба с изпирането на пари. Да укрепи небанковия финансов сектор чрез ефективно прилагане на надзор, основан на риска, изпълнение на приетите наскоро насоки за оценка и осъществяване на надзор на групово равнище. Да изпълни предстоящата пътна карта за справяне с установените пропуски в нормативната уредба за обявяване в несъстоятелност. Да насърчава стабилността на сектора на автомобилното застраховане чрез преодоляване на пазарните предизвикателства и оставащите структурни слабости.

3. Да насочи икономическата политика, свързана с инвестициите, към научните изследвания и иновациите, транспорта, по-специално към неговата устойчивост, водите, отпадъците и енергийната инфраструктура и енергийната ефективност, като отчита регионалните различия и подобрява бизнес средата.

4. Да подобри пригодността за заетост чрез засилване на уменията, включително на цифровите умения. Да повиши качеството, приложимостта на пазара на труда и приобщаващия характер на образованието и обучението, по-специално за ромите и другите групи в неравностойно положение. Да предприеме мерки за социално приобщаване чрез подобряване на достъпа до интегрирани социални услуги и услуги по заетостта и по-ефективно подпомагане на минималните доходи.

5. Да подобри достъпа до здравни услуги, включително чрез намаляване на преките плащания от страна на пациентите и справяне с недостига на медицински специалисти.

Прозрачното докладване от българските органи, от една страна, и общественят и гражданският контрол, от друга, ще играят важна роля при извършването на мониторинга на национално равнище и за осигуряването на необходимите гаранции за трайното придържане към напредък и реформи.

В отделна точка е разгледано създаването на обща институционална рамка за превенция, противодействие и борба с корупцията - четири основни модела за изграждане на институционалната рамка в системата на превенцията, противодействието и борбата с корупцията⁵⁰. *Многоцелеви институционален модел, при който имаме единен орган по превенция, противодействие и административно преследване на корупцията, който дава цялостно решение на превенцията и противодействието на корупцията в единен орган - обединява в себе си функциите на няколко агенции чрез хоризонтална интеграция; централизира в себе си цялата необходима информация за предприетите действия по отношение на превенцията и борбата с корупцията. При него е обхваната корупцията по високите етажи в изпълнение на препоръката по МСП. На практика от анализа на добрите практики се установява, че страните с най-висок рейтинг според Световния корупционен барометър са именно с многоцелеви институционален модел.*

Като недостатъци на модела се сочат следните:

☞ Новата структура може да е поредната неефективна бюрократична организация;

⁵⁰ Анализ на органите по превенция и противодействие на корупцията в Република България. София: Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, 2017.

☞ Съществува риск от превес на репресивната част над превантивната - може да се пренасочват ресурси, внимание и отговорност от съществуващи вече контролни институции от приоритетни области на реформата;

☞ Съществува риск от свръхконцентрация на власт - може да се използва като инструмент срещу политически опоненти;

☞ Частично съответства на международните стандарти, утвърдени с Конвенцията на ООН за борба с корупцията.

Важно е да се отбележи, че при разписване на правомощията, целта, приложното поле и очакваните резултати на новия орган следва да е налице съобразяване със Закона за мерките срещу изпиране на пари⁵¹, транспониращ Директива 2015/849⁵². Последният адресира решителните мерки за разкриване на корупционни прояви към компетентните институции - ДАНС, МВР, Прокуратура, разполагащи с правомощия и специализиран инструментариум.

В заключителната част на Трета глава са засегнати приоритетите и мерките, залегнали в Националните стратегии за превенция и противодействие на корупцията в Република България за периода 2015-2020 г. и за периода 2021-2027 г.

Стратегията цели до 2020 г. Република България да се превърне в държава, в която дребната корупция е ограничена в значителна степен до средните за Европейския съюз равнища, корупцията по високите етажи не остава безнаказана, антикорупционните институции работят ефективно и имат реален превантивен ефект върху корупционните прояви, а възприятията и опитът на граждани и фирми за нивата на корупцията в България са намалени в значителна степен. Залегналите в Стратегията **приоритети** за държавната политика за превенция и противодействие на корупцията са, както следва:

1) Изграждане на ефективна система от антикорупционни органи и звена;

⁵¹ Обн. ДВ, бр. 27 от 27 март 2018г., изм. ДВ, бр. 7 от 26 януари 2021г.

⁵² Директива на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията.

- 2) Противодействие на корупцията по високите етажи на властта;
- 3) Противодействие на политическата корупция с акцент върху „изборната корупция“;
- 4) Превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт, МВР и контролните органи;
- 5) Освобождаване на гражданите от „дребната“ корупция;
- 6) Създаване на среда на обществена нетърпимост към корупцията.

Борбата с корупцията е обявена за основен приоритет на правителството в неговата Програма за управление за периода 2017-2021 година⁵³.

В последната **Четвърта глава** е поставен акцент върху новото антикорупционно законодателство, ролята на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и прилагането на ЗПКОНПИ в борбата с корупцията.

Със създаването на единен антикорупционен закон, целта е да се разширят функциите на Комисията, а от там и приложното поле на закона. Правомощията и компетенциите на Комисията са увеличени в сравнение с тези на доскоро съществуващите - Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Центърът за превенция и противодействия на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР), звеното в Сметната палата, което приема и проверява имуществените декларации и специализирана дирекция от Държавна агенция „Национална сигурност“ за противодействие на корупционни прояви сред лицата, заемащи висши държавни длъжности. Правомощията и дейността на Комисията са подробно регламентирани в ЗПКОНПИ. Проверката по сигнали, образуваните производства за установяване конфликт на интереси, проверка на имуществено състояние и производства за отнемане на незаконно придобито имущество на основата на информацията и анализа от съответните структурни звена на Комисията, са регламентирани и по-лесно осъществими благодарение на

⁵³ Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.

правомощията и доброто взаимодействие с различни държавни органи, посочени в чл. 24 и чл. 27 от ЗПКОНПИ, а именно: Прокуратурата, МВР, Органите на Държавна агенция „Национална сигурност“, органите по приходите, Агенция Митници, Главния инспекторат на Министерски съвет, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет, Държавна агенция „Технически операции“, Държавна агенция „Разузнаване“, Служба „Военна полиция“. В изпълнение на препоръките в докладите на ЕК за напредъка на Република България по Механизма за сътрудничество и проверка, беше приет ЗПКОНПИ. Основни цели, поставени в новото законодателство са насочени към защита интересите на обществото чрез ефективно противодействие на корупцията, предотвратяване и ограничаване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него, създаване на гаранции, че лицата заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията си честно и почтено, осигуряване на чувството за справедливост сред гражданите; въвеждане на ясни и ефикасни правила за гражданска конфискация на активи, които не са пряко свързани с конкретното престъпление; улесняване на конфискуването на активи, което ще затрудни престъпните дейности, защита на икономиката срещу престъпните елементи и корупцията и възстановяването на печалбите, придобити от престъпниците, на публичните органи, предоставящи услуги на гражданите; създаване на ефективна система за предотвратяване на корупцията, която гарантира, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите на страната и в интерес на гражданите и обществото.

Проучени са установени случаи на конфликт на интереси и корупция от КПКОНПИ, включително наложени наказания на виновните и отнемане на незаконно придобитото имущество.

За да е налице „конфликт на интереси“, трябва да е установен по категоричен начин съществуващ частен интерес, който да повлияе върху

обективното и безпристрастно изпълнение на правомощията, или съответно задълженията на лицето, заемащо публична длъжност и упражнено властническо правомощие, повлияно от частния интерес. Общото в решения с установен конфликт на интереси е установеното кумулативно действие на следните обстоятелства - лице, заемащо публична длъжност, респ. лице, заемащо висша публична длъжност, наличие на частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията или задълженията му по служба и упражнено властническо правомощие, повлияно от частния интерес.

При постановените решения с установен конфликт на интереси на публични личности, органи на местното самоуправление и местната власт, и на базата на обстойното проучване на сигналите и събраните доказателства, Комисията е наложила глоби, съгласно нормите, залегнали в административнонаказателните разпоредби на ЗПКОНПИ. В решенията е посочен срок за доброволно изпълнение на наложената глоба. За налаганата с решение административнонаказателна отговорност не се съставя акт за установяване на административно нарушение, и не се издава наказателно постановление. При всички решения на Комисията, с установен конфликт на интереси, са нарушени разпоредбите, подробно регламентирани в Раздел II, Глава осма от ЗПКОНПИ. От изключително важно значение е установеното правилно прилагане на нормативната уредба в тази насока - ЗПКОНПИ.

По отношение на института на гражданската конфискация националната правна уредба следва да бъде съобразена с Конституцията на РБ, с международните актове, включително ЕКПЧ, както и с правото на ЕС, като се въведат необходимите способи за гарантиране правото на защита и за защита на правото на собственост.

Законът за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество определя правилата за противодействие, предотвратяване и установяване на конфликт на интереси на лица, заемащи публични длъжности,

както и отнемането на незаконно придобито имущество на лица, придобили материални блага, при доказани злоупотреби и извършени престъпления за незаконно обогатяване. Приложното поле на закона обхваща законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и местното самоуправление, и има действие спрямо всички лица, които са еднолични органи, членове на колегиални органи, служители в администрацията или са назначени на ръководни длъжности от органи на изпълнителната власт.

Направен е обстоен сравнителен анализ на правните средства за противодействие на корупцията и предложения за бъдещи ефективни антикорупционни мерки.

В заключение се налага изводът, че постигането на равновесие на национално и международно ниво може да стане чрез въвеждането на допустими ефективни и ефикасни средства срещу водени корупционни политики, с цел изкореняване на користните нагласи, предотвратяване на конфликт на интереси и корупция във всички сфери, както доказване и наказване на виновните.

Настоящият дисертационен труд е насочен към изясняването на въпросите, които вълнуват обществеността, по отношение на недопускането на конфликт на интереси и корупционни практики в държавната администрация.

Списък на публикациите, свързани с дисертационния труд

Хугасян, Цветанка. Икономически и социални аспекти на проявлението на конфликт на интереси и корупционни практики. - В: Доклади от Годишна университетска научна конференция (28-29 май 2020 година). Научно направление „Социални, стопански и правни науки“. Том 9. Велико Търново: Издателски комплекс на НБУ „Васил Левски“, 2020, ISSN 1314-1937, 37-46.

Хугасян, Цветанка. Сравнителен правен анализ на понятието корупция на национално и международно ниво. - В: Доклади от Годишна университетска научна конференция (28-29 май 2020 година). Научно направление „Социални, стопански и правни науки“. Том 9. Велико Търново: Издателски комплекс на НБУ „Васил Левски“, 2020, ISSN 1314-1937, 47-56.

Хугасян, Цветанка. Превантивният характер на декларациите по чл. 35 от ЗПКОНПИ като средство за противодействие на корупцията. – В: Доклади от Научна конференция „Актуални проблеми на сигурността“ (22-23 октомври 2020 година). Научно направление „Социални и правни аспекти на сигурността и отбраната“. Том 3. Велико Търново: Издателски комплекс на НБУ „Васил Левски“, 2020, ISSN 2367-7465, 86-95.