



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL
OF EUROPE

CONSEIL
DE L'EUROPE

ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ I – ПРАВНИ ВЪПРОСИ
ОТДЕЛ "ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ПРЕСТЪПНОСТТА"

Страсбург, 1 юли 2005 г.

Публичен документ
GrecoEval II Rep (2004) 13E

Оценяване – втори кръг

Доклад за оценка: България

Приет от ГРЕКО
на неговото двадесет и четвърто пленарно заседание
(Страсбург, 27 юни – 1 юли 2005 г.)

I. УВОД

1. България бе двадесетият член на ГРЕКО, оценен по време на втория кръг за оценяване. Екипът за оценка от страна на ГРЕКО (наричан по-нататък "ЕОГ") бе в състав: г-н Хокан ЙОБЕРГ, директор, отдел "Международни въпроси", Бюро за борба с икономическата престъпност, Стокхолм (Швеция); г-н Джоузеф Е. ГАНГЛОФ, старши съветник, служба "Международни въпроси", Министерство на правосъдието на САЩ, Вашингтон (Съединени американски щати); и г-н Роберт ФРЕМР, председател, Апелативен съд в Прага (Чешка република). ЕОГ, придружаван от член на секретариата на Съвета на Европа, посети София от 13 до 17 декември 2004 г. Преди посещението на ГРЕКО бяха предоставени отговори на въпросника за оценка (документ Greco Eval II (2004) 7E).
2. ЕОГ проведе срещи с представители на следните държавни органи: Министерство на правосъдието (Дирекция "Международноправно сътрудничество и международна правна помощ", Дирекция "Съвет по законодателството", Дирекция "Съдебна дейност", Инспекторат), Министерство на финансите (Агенция за финансово разузнаване, Агенция за държавен вътрешен финансов контрол, Главна данъчна дирекция, Инспекторат), прокуратура, Министерство на вътрешните работи (Национална служба за борба с организираната престъпност/отдел за борба с корупцията, Национална служба "Полиция"/отдел "Стопански престъпления"), министър на държавната администрация, Комисия за координация на работата по борба с корупцията, Национална следствена служба (следователи), Сметна палата, Министерство на икономиката (Агенция за обществени поръчки), Върховен административен съд и Софийски градски съд. ЕОГ проведе срещи и с представители на Института на дипломираните експерт-счетоводители и Прайсуотърхаус Куупърс, адвокатурата, "Трансперънси интернешънъл", "Коалиция 2000" и средствата за масово осведомяване.
3. Вторият кръг за оценяване се провежда от 1 януари 2003 г. до 31 декември 2005 г. В съответствие с чл. 10, т. 3 от статута, процедурата по оценяване обхваща следните теми:
 - **Тема I – Облаги от корупция:** Ръководни принципи 4 (изземване и конфискация на облагите от корупция) и 19 (връзки между корупцията и изпирането на пари/организираната престъпност), които по отношение на държавите-членки, ратифицирали Наказателната конвенция относно корупцията (ETS 173¹) са допълнени съответно от чл. 19, т. 3, чл. 13 и чл. 23 от последната;
 - **Тема II – Публична администрация и корупция:** Ръководни принципи 9 (публична администрация) и 10 (държавни служители);
 - **Тема III – Юридически лица и корупция:** Ръководни принципи 5 (юридически лица) и 8 (данъчно законодателство), които по отношение на държавите-членки, ратифицирали Наказателната конвенция относно корупцията (ETS 173) са допълнени съответно от чл. 14, чл. 18 и чл. 19, т. 2 от последната.
4. Настоящият доклад е изготвен на основата на отговорите на въпросника и информацията, дадена по време на посещението в страната. Основната цел на доклада е да бъде оценена ефективността на мерките, предприети от българските държавни органи с цел спазване на изискванията, които произтичат от разпоредбите, цитирани в параграф 3 по-горе. Докладът съдържа изложение върху съществуващото положение, последвано от критичен анализ. В заключенията е включен списък от препоръки, приети от ГРЕКО и адресирани до България с цел страната да повиши степента на спазване на визираните норми.

¹ България е ратифицирала Наказателната конвенция относно корупцията на 7 ноември 2001 година. Конвенцията е в сила от 1 юли 2002 г.

II. ТЕМА I – ОБЛАГИ ОТ КОРУПЦИЯ

а. Съществуващо положение

Конфискация и други способи за лишаване от средствата и облагите от престъпление

5. Съгласно българската правна теория конфискацията и отнемането са два различни механизма, използвани за лишаване от средствата и облагите от престъпление. Конфискацията е санкция, чието налагане зависи от наказателната отговорност на дееца за определени престъпления. Що се отнася до корупционните престъпления, конфискацията е предвидена като задължително наказание при квалифицираните хипотези на пасивен подкуп (чл. 302, ал. 4, б. “б” и чл. 302а от Наказателния кодекс, наричан по-долу “НК”). Конфискацията може да бъде постановена само по отношение на налично имущество на извършителя на престъплението, т.е. на вещи и имоти, притежавани към момента на произнасяне на присъдата. Тя не може да засегне вещите, които имат основно значение за всекидневния семеен живот на осъдения, предметите, необходими за упражняване на неговото занятие², както и средствата за издръжка на семейството му за една година (чл. 45, ал. 2 НК). Отнемането е мярка за лишаване, която се прилага независимо от наказателната отговорност (чл. 307а НК). Тя е задължителна по отношение на средствата и облагите от престъплението. Както конфискацията, така и отнемането се прилагат само по отношение на физически лица.
6. Облагите от престъпление (т.е. “*придобитото чрез престъплението*”) се отнема, освен ако подлежи на “*връщане или възстановяване*”. Когато придобитото липсва или е отчуждено, присъжда се неговата равностойност (чл. 53, ал. 2, б. “б” НК). Наказателният кодекс не провежда общо разграничение между първични и вторични облаги от престъплението. При престъпления, свързани с изпиране на пари, обаче кодексът предвижда отнемане на предмета на престъплението или на имуществото, в което той е бил преобразуван, а ако предметът липсва или е бил отчужден, се присъжда неговата равностойност (чл. 253, ал. 6 НК). Ако не съществуват доказателства за стойността на придобитото чрез престъплението, тя се определя от съда.
7. При умишлено престъпление средствата на престъплението се отнемат (чл. 53, ал. 1, б. “а” НК). Отнемат се и някои други вещи, предмет или средство на престъплението, притежаването на които е забранено от закона (чл. 53, ал. 2, б. “а”). Освен това задължително отнемане на вещите – предмет на умишлено престъпление, респ. на тяхната равностойност е предвидено в случаите, изрично посочени в особената част на Наказателния кодекс: активен и пасивен подкуп и търговия с влияние, включително активен подкуп на чужди длъжностни лица (чл. 307а НК).
8. НК не съдържа никакви разпоредби досежно отнемането на облаги или средства на престъплението от трети физически лица. Въпреки това според българските специалисти формулировката на НК може да бъде тълкувана като даваща такава възможност³. Наред с това ако деецът, с цел да избегне конфискация, прехвърли придобитото на трето лице, това имущество се отнема на основание цитираната норма за изпирането на пари (чл. 253, ал. 6 НК).

² По списък, одобрен от Министерския съвет.

³ След посещението на ЕОГ българските държавни органи предоставиха допълнителна информация по този въпрос, като изтъкнаха, че това тълкуване се поддържа и в Решение № 355/29.07.1987 г. на Върховния съд, според което “[п]о реда на чл. 53, ал. 2, б. “Б” НК се отнема в полза на държавата не само това, което деецът е придобил и задържал за себе си, а всичко придобито в резултат на престъпната му дейност”, включително и сумите, които са придобити от престъплението и са предадени на трети лица.

9. Според българските държавни органи отнемане *in rem* е възможно след започване на наказателното производство. Наред с това държавните органи твърдят, че отнемане може да бъде извършено и в случаите, когато не е възможно да се стигне до осъждане поради смърт, психическо заболяване или други обстоятелства, свързани с извършителя.
10. При отнемане на придобитото чрез престъпление, включително в случаи на корупция, тежестта на доказване може да бъде обърната съгласно Закона за собствеността на гражданите. Така имуществото и доходите, които явно превишават законните доходи на едно лице, се считат за незаконни до доказване на противното (чл. 34). Съществува и механизъм на конфискация по гражданскоправен ред, когато собственикът на имуществото не може да докаже неговия произход (вж. т. 12 по-долу). Възможност за обръщане на доказателствената тежест предвижда и проектът на Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (вж. т. 154 по-долу)⁴.
11. Имуществото се отнема и конфискува в полза на държавата. Държавата отговаря до стойността на конфискуваното имущество за вредите, причинени от престъплението, както и за задълженията на осъдения, възникнали до образуването на наказателното производство, когато оставащото имущество на лицето не е достатъчно за обезщетяване на вредите и погасяване на задълженията.
12. Наред с отнемането по наказателноправен ред, цитираният Закон за собствеността на гражданите предвижда *механизъм за отнемане по гражданскоправен ред*. Както бе изтъкнато, имуществото и разходите, които явно превишават законните доходи на съответното лице, се считат за незаконни до доказване на противното и се отнемат в полза на държавата (чл. 34 и 36 ЗСГ). Изпълнението на закона е поверено на териториални комисии, съставени от представители на местните органи, следователи и представители на държавния финансов контрол, назначени от министъра на финансите (чл. 38 ЗСГ). След приключване на съответните процесуални действия преписката се предава на прокурора (чл. 41). По предложение на комисията прокурорът предявява иск пред окръжния съд за отнемане на съответното имущество. Когато има данни за извършено престъпление, прокурорът възбужда наказателно преследване по чл. 47 от Наказателно-процесуалния кодекс. При наличието на достатъчно доказателства прокурорът може да предяви иск за отнемане на имуществото пред окръжния съд и без предложение от комисията (чл. 42 ЗСГ). Съответният окръжен съд разглежда делото в състав от трима съдии съобразно разпоредбите на Гражданския процесуален кодекс (чл. 43 ЗСГ).

Обезпечителни мерки: изземване

13. Изземването на имущество е процесуална мярка, предвидена в Наказателно-процесуалния кодекс (наричан по-долу НПК) за обезпечаване на глоба, конфискация или отнемане, или на граждански иск (чл. 156 и 156а НПК). Нормите относно изземването се прилагат към придобитото чрез престъпление и към някои други вещи, подлежащи на отнемане в полза на държавата или на конфискация. Предаването, блокирането или изземването на банкови, финансови и търговски книжа във връзка с придобитото чрез престъпление, включително корупционни престъпления, може да бъде извършено на основание чл. 133 от НПК, който предписва общо задължение за предаване на всички вещи и документи, определени като важни за разследването на престъпление.

⁴ На 16 февруари 2005 г. е приет Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (обн., ДВ, бр. 19 от 1 март 2005 г.). Този закон отменя Закона за собствеността на гражданите. Висящите производства по ЗСГ се водят и довършват по досегашния ред.

14. Съдът и разследващите органи са длъжни да уведомят лицата за правото им да предявят граждански иск за вредите, причинени от престъплението. По искане на съответното лице в досъдебното производство компетентният първоинстанционен съд еднолично в закрито заседание взема в 24-часов срок мерки за обезпечаване на иска по реда на Гражданския процесуален кодекс. Когато са засегнати държавни и общински органи, мерките за обезпечаване се вземат по искане на прокурора (чл. 156 и 156а НПК). В неотложни случаи, когато това е единствената възможност за събиране и запазване на доказателства, разследващите органи могат да извършат претърсване и изземване с разрешение на съдия. Протоколът за извършеното следствено действие се представя на съдията за одобрение незабавно, но не по-късно от 24 часа (чл. 135, ал. 2 НПК).
15. За улесняване на бъдещото отнемане по гражданскоправен ред (вж. т. 12 по-горе) прокурорът или съдът може да наложи подходящи привременни мерки (блокиране на имущество) на основание чл. 44 от Закона за собствеността на гражданите. През март 2004 г. в Народното събрание е внесен за приемане проект на Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност. Проектът има *гражданскоправен характер* и предвижда изземване на имущество, придобито от престъпна дейност, преди постановяването на присъда. Процедурите за вземане на мерки за обезпечаване и изземване на имуществото, получено пряко или косвено от престъпна дейност, са обусловени от две предпоставки: а) да е установено, че лицето притежава имущество с висока стойност; и б) срещу това лице да е започнало наказателно преследване за конкретно престъпление. Мерките, които предвижда законопроектът, се прилагат от специализирани структурни звена на данъчната администрация.
16. Не са приети специални правила за управлението на иззетото имущество, тъй като в такива случаи се прилагат нормите на Гражданския процесуален кодекс (чл. 156а, ал. 1 НПК). Освен това съгласно чл. 375, ал. 3 от НПК, когато с присъдата е постановена конфискация на определени вещи или отнемане на вещи, съдът изпраща препис от присъдата на Агенцията за държавни вземания (АДВ). АДВ уведомява съда за събирането на отнетото или конфискувано имущество в седемдневен срок. АДВ е създадена през 1999 г. чрез изменяване и допълване на Закона за събиране на държавните вземания. Според последния (чл. 85, ал. 1, т. 6) АДВ има право да получава, съхранява, управлява и продава всички конфискувани или отнети имущества. Публичните изпълнители са държавни служители в АДВ. Те изпълняват функциите си по обезпечаване и събиране на държавни вземания по реда на Данъчния процесуален кодекс.

Статистически данни

17. Не съществуват статистически данни за броя на делата, по които са били постановени конфискация и отнемане, включително делата за корупционни престъпления. Също така няма информация за броя на делата за корупционни престъпления, по които са били взети мерки за обезпечаване, както и за стойността на имуществото, иззето в рамките на наказателни или граждански дела.

Изпиране на пари

18. Чл. 253 от Наказателния кодекс инкриминира изпирането на пари. Това престъпление, а именно извършване на финансова операция или имотна сделка, прикриване на произхода, местонахождението, движението или действителните права върху имущество, за което се знае или се предполага, че е придобито чрез престъпление, се наказва с лишаване от свобода до шест години и глоба от 3000 до 5000 лв. (от 1500 до 2500 евро). Всички корупционни престъпления са първоначални (предикатни) престъпления по отношение на изпирането на

пари, дори когато са извършени извън пределите на наказателната юрисдикция на Република България.

19. Законът за мерките срещу изпирането на пари (наричан по-долу ЗМИП) съдържа списък на институциите, длъжни да изпращат уведомления (доклади) за съмнителни сделки на Агенцията за финансово разузнаване (наричана по-долу АФР). Това са банки и небанкови финансови институции (например обменни бюра), застрахователи, инвестиционни дружества и посредници, лица, организиращи хазартни игри, нотариуси, фондови борси и борсови посредници, одитори и дипломирани експерт-счетоводители. През периода от 2001 до 2005 г. АФР е получила уведомления за съмнителни сделки, както следва:

	Получени уведомления	Открити оперативни преписки	Изпратени на прокуратурата с потвърдено съмнение за изпиране на пари
2001	-	140	16
2002	-	170	50
2003	275	236	69
2004	432	425	109
2005 ⁵	195	192	

20. При получаване на информация за съмнителни сделки или операции или установяване на достатъчно доказателства, че сделката е свързана с престъпна дейност АФР незабавно уведомява прокуратурата (чл. 12 от ЗМИП). Обменът на информация, използването на информационните бази-данни и оказването на оперативна и техническа помощ чрез координационна дейност между Министерството на вътрешните работи и Агенцията за финансово разузнаване към Министерството на финансите, митническата администрация и данъчната администрация, се регулират от съвместна инструкция, издадена от Министерството на вътрешните работи и Министерството на финансите⁶. АФР издава методическо ръководство по прилагането на законодателството за мерките срещу изпирането на пари. Банковата тайна не е пречка за изпращане на поверителна информация на АФР.
21. Българските държавни органи са докладвали също, че представителите на АФР са участвали в семинари, организирани от различни търговски банки за техните служители с цел обсъждане на мерките срещу изпирането на пари в банковия сектор. Агенцията провежда и традиционни срещи със служителите на търговските банки, които отговарят за изпълнението на мерките срещу изпирането на пари. В няколко случая са били установени пропуски и са дадени указания за тяхното отстраняване.
22. Контролната дейност на АФР включва и проверки на задължените лица по чл. 3, ал. 2 и 3 от ЗМИП. През 2004 г. са извършени 3760 такива проверки, от които 41 са "пълни" (в сравнение със 7 пълни проверки, извършени през 2003 г.). Проверки на място са били проведени главно в банки, обменни бюра, застрахователни дружества, нотариуси, организатори на хазартни игри и инвестиционни посредници. Проверки на място са били правени и в пощенски служби, като 31 такива проверки са завършили с актове за констатации и препоръки, а 10 проверки – с издаване на наказателни постановления, с които е била наложена глоба или имуществена санкция. Към 31 декември 2004 г. по бюджета на АФР са били преведени 22 900 лв. от глоби и имуществени санкции.

⁵ От януари до април 2005 г.

⁶ Съгласно Закона за Министерството на вътрешните работи (чл. 23, ал. 1), Закона за мерките срещу изпирането на пари (чл. 10, ал. 4), Закона за митниците (чл. 15, ал. 3) и Данъчния процесуален кодекс (чл. 233, ал. 3).

23. Според статистическите данни на Върховната касационна прокуратура, по чл. 253 НК са образувани 40 предварителни производства. Досега в съда са внесени три обвинителни акта.

Взаимна правна помощ: обезпечителни мерки и конфискация

24. НПК (чл. 461, ал. 2) и международните договори, ратифицирани от България, уреждат международната правна помощ, включително по дела за корупция, по които се прилагат конфискация и отнемане. Международните договори, прилагани във връзка с обезпечителните мерки, конфискацията и отнемането, са Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси (ETS 030), Конвенцията относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпления (ETS 141), Конвенцията на ОИСП за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международни търговски сделки и Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност. Когато Република България е молеща държава, съдилищата и прокуратурата изпращат своите искания в чужбина чрез Министерството на правосъдието, което е централен орган за изпълнението на такива мерки по искания за взаимна правна помощ. В неотложни случаи, както и когато това е предвидено в международните договори, съдилищата и прокуратурата могат да изпратят своите искания пряко на органите на съответната чужда държава. Когато Република България е замолена държава, исканията също се получават и отговорите се изпращат чрез Министерството на правосъдието. През 2003 г. български органи са изпратили 28 искания за правна помощ по дела, свързани с изпиране на пари. Пет от тях са били уважени. Получени са шест искания, свързани с изпиране на пари, от които са уважени три.
25. През януари 2004 г. Република България ратифицира Европейската конвенция за международно признаване на присъди (ETS 070). Конвенцията влиза в сила за Република България на 1 юли 2004 г. Създаденият вътрешен механизъм за изпълнение на чуждестранни съдебни решения се прилага и към чуждестранни актове за конфискация. Наред с това през септември 2004 г. Република България се е присъединила към Втория допълнителен протокол към Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси (ETS 182), който позволява прякото установяване на връзка с прокурори и съдии в държавите – договарящи страни по конвенцията.

6. Анализ

26. Българската нормативна уредба предвижда два механизма за лишаване от имущество, свързано с престъпна дейност – конфискация и отнемане. В българската правна система конфискацията е наказателноправна санкция, която не е свързана конкретно с придобитото чрез престъплението, нито със средствата на престъплението, и се прилага само по отношение на някои престъпления. Поради това по-нататъшният анализ е посветен на “отнемането”.
27. Като цяло действащата нормативна уредба предвижда ефикасни инструменти, които позволяват на компетентните органи да отнемат облагите и средствата на престъпните деяния в съответствие с изискванията на разпоредбите – предмет на настоящото оценяване. По-специално чл. 53 от Наказателния кодекс урежда отнемането, като позволява обвиняемият / подсъдимият да бъде лишен от вещите, придобити в резултат на престъпна дейност. Законодателството предписва отнемане на равностойността на тези вещи в случаите, когато “придобитото чрез престъплението” липсва или е отчуждено. Тежестта на доказване се носи от прокурора, но може да бъде обърната в някои хипотези, уредени в Закона за собствеността на гражданите, който предвижда отнемане по гражданскоправен ред. Разследването във връзка с вещите и другите облаги, получени от престъпление, е част от общото разследване в рамките на наказателното производство и поради това не се смята за отделна следствена дейност. Въпреки това броят на делата за корупция, по които е било искано отнемане, остава малък.

28. Независимо от този като цяло положителен белег, ЕОГ е на мнение, че настоящият режим може да бъде усъвършенстван, за да бъде постигната по-голяма ефективност в борбата срещу тежките форми на корупция. Важен начин за борба със стопанските и финансовите престъпления, както и с корупцията, е да бъдат елиминирани създаваните облаги, а оттам и мотивите за самите престъпления. За тази цел е особено важно да се изисква отнемане на придобитото чрез престъпление не само от извършителя, но и от трети лица – както физически, така и юридически. Българските държавни органи ясно са заявили, че разпоредбите за отнемане на придобитото чрез престъпление не се прилагат към юридически лица. Това положение създава значителна празнота в нормативната уредба и трябва да бъде определено като основен недостатък. Придобитото чрез престъпление не може да бъде отнето нито когато е било извършено престъпление в полза на юридическо лице, нито когато облагите от престъплението са прехвърлени на такова лице. Поради това ЕОГ препоръчва **да се разшири обхватът на прилагане на разпоредбите за отнемане с цел да се отнемат облагите от престъпления, които се намират у юридически лица.**
29. По време на посещението на място бяха проведени пространни дискусии за възможността за отнемане на придобитото чрез престъпление, което се намира у трети лица, като различните български държавни органи изразиха различни виждания по този въпрос. В резултат ЕОГ сформира мнението, че от юридическа гледна точка е възможно отнемането да бъде използвано по отношение на имущество, притежавано или държано от трети лица, но българските държавни органи нямат никакъв практически опит в тази насока. Дискусиите разкриха необходимост от специализирано обучение на прокурори и съдии по въпроса. Поради това ЕОГ препоръчва **да се предвиди подходящо обучение за прокурорите и съдиите по въпросите на отнемането на облагите от престъпления, които се намират у трети лица.**
30. На ЕОГ не бе дадено обяснение за малкия брой дела, по които е било искано отнемане във връзка с корупционни престъпления. Като причина за липсата на практически опит с отнемането на имущество от трети лица бяха изтъкнати трудностите при събирането на доказателствата. Наред с това ЕОГ забеляза, че поради липсата на статистически данни за броя на корупционните престъпления, за които е била постановена конфискация или отнемане, е трудно да се прецени до каква степен извършителите на такива престъпления наистина биват лишени от незаконните си облаги. Липсва статистика и за санкциите, наложени за неуведомяване за случаи на корупция или изпиране на пари от страна на лицата, длъжни по закон да извършват такова уведомяване. Поради това ЕОГ препоръчва **да се анализира практическото прилагане на разпоредбите за отнемане на облагите от престъпления с оглед подобряване и фокусиране на вниманието върху отнемането като важна част от наказателното производство.**

III. ТЕМА II – ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ И КОРУПЦИЯ

a. Съществуващо положение

Определения и нормативна уредба

31. Не съществува определение на понятието “публична администрация”, което по начало се разбира като съвкупност от администрацията на държавните органи, регионалните и местните органи. Обхватът и принципите на функциониране на публичната администрация са уредени в Конституцията, Закона за администрацията, Закона за местното самоуправление и местната администрация и Закона за държавния служител. Конституцията прогласява, че държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията и при изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални (чл. 116, ал. 1). Основните принципи на функциониране на публичната администрация са

законност, откритост, достъпност, отговорност и координация (чл. 2 от Закона за администрацията). Общото управление на администрацията е възложено на Министерския съвет.

32. Законът за държавния служител съдържа определение на понятието „държавен служител“. Държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия (чл. 2, ал. 1).

Политика за борба с корупцията

33. През 2001 г. правителството приема всеобхватна Национална стратегия за борба с корупцията. Нейните цели включват модернизация на държавната администрация; въвеждане на мерки за борба с корупцията в съдебната система; усъвършенстване на данъчния и финансовия контрол; укрепване на сътрудничеството между държавните институции и на международното сътрудничество в борбата с корупцията. В изпълнение на Националната стратегия за борба с корупцията е одобрен План за действие, който определя точни срокове и органите, отговорни за изпълнението на стратегията. Създадена е Комисия за координация на работата по борба с корупцията като надзорен и координационен орган⁷, чиито задачи са да анализира и обобщава информацията за мерките за борба с корупцията и да формулира предложения за повишаване на тяхната ефективност. Последната актуализация на Плана за действие е извършена през септември 2003 и се отнася за периода 2004-2005 г.⁸

Прозрачност

34. Според Конституцията *„гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права“* (чл. 41, ал. 2). Законът за достъп до обществена информация (наричан по-долу ЗДОИ) гарантира правото на достъп до информация. Това право може да бъде упражнявано от български граждани, чужди граждани, лица без гражданство и юридически лица (чл. 4 ЗДОИ). На държавната администрация е вменено позитивно задължение да предоставя информация на гражданите, юридическите лица и органите на държавната власт в съответствие със закона, както и задължение да дава отговор на отправени от тях запитвания, молби, жалби, предложения и сигнали по въпроси, които представляват техен законен интерес (чл. 2, ал. 3 и 4 от Закона за администрацията). Достъпът до информация се предоставя въз основа на писмено заявление или устно запитване и е безплатен (чл. 24, ал. 1 ЗДОИ). В някои случаи обаче информация може да бъде предоставена срещу заплащане по нормативи, определени от Министерството на финансите (чл. 20 ЗДОИ). Решенията за предоставяне на достъп до информация или за отказ за предоставяне на такъв достъп могат да бъдат обжалвани пред окръжните съдилища или пред Върховния административен съд в зависимост от това кой орган е издал обжалвания акт (чл. 40, ал. 1 ЗДОИ).
35. Практиката на общественото допитване е уредена от Конституцията и Закона за допитване до народа. Тези нормативни актове определят формите на участие на обществеността (национален и местен референдум, общо събрание на населението, подписка) и кръга от въпроси, които могат да бъдат решавани чрез тези механизми. Наред с това според Закона за

⁷ Членове на комисията са заместник-министър на вътрешните работи, заместник-министър на правосъдието, член на Сметната палата, директорът на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, директорът на Агенцията за финансово разузнаване, заместник-директорът на митническата администрация и директорът на Инспектората към Главна данъчна дирекция.

⁸ През февруари 2005 г. в Националната стратегия за борба с корупцията и в Плана за действие са внесени изменения, които съдържат мерки за борба с корупцията на високо равнище.

нормативните актове лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, се уведомяват преди неговото приемане (чл. 2а). Уведомяването се извършва чрез изпращане на проекта до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в Интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, с цел засегнатите лица да могат да представят предложения и възражения на съответния компетентен орган в едномесечен срок.

Контрол върху публичната администрация

36. Действията на публичната администрация подлежат на административен контрол за тяхната правилност и законосъобразност, който се упражнява от по-горестоящия административен орган, както и на съдебен контрол за законосъобразност. След получаването на жалба административният орган може да преразгледа въпроса и да оттегли сам обжалвания акт или да го измени, или да издаде съответен акт или документ, ако е отказал издаването му. Ако административният орган не промени решението си, той изпраща преписката на по-горестоящия административен орган (чл. 19 от Закона за административното производство). Последният се произнася с мотивирано решение, с което отменя изцяло или отчасти административния акт като незаконосъобразен или неправилен или отхвърля жалбата. Съдът може да отмени изцяло или отчасти административния акт, да го измени или да отхвърли жалбата. Ако въпросът не е бил отнасян до административен орган преди това, съдът постановява решение по същество. В останалите случаи, както и ако естеството на акта не позволява съдебно произнасяне по същество, съдът отменя административния акт и изпраща преписката на съответния компетентен административен орган за решаване на въпроса по същество със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона. Решението на съда подлежи на касационно обжалване и на отмяна на влязло в сила решение по Закона за Върховния административен съд.
37. Жалби за злоупотреба от страна на органите на публичната администрация могат да бъдат подавани до омбудсмана. Според Закона за омбудсмана, който е в сила от януари 2004 г., омбудсманът приема и разглежда жалби и сигнали за нарушения на права и свободи от физически лица без разлика на гражданство, пол, политическа принадлежност или религиозни убеждения (чл. 19 и 24). Омбудсманът може да отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи и да уведомява органите на прокуратурата за извършено престъпление, включително корупция (чл. 19). Въпреки че нормативната уредба вече съществува, изборът на първия омбудсман от парламента се проваля на два пъти (през май и октомври 2004 г.), тъй като никой от предложените кандидати не успява да получи необходимото обикновено мнозинство⁹. Далеч по-успешно се въвежда фигурата на местния обществен посредник (общински омбудсман): към октомври 2004 г. такива действат в седем общини (включително Столична община), а в още няколко общини се осъществява процедура по избор.
38. По отношение на държавните органи се извършват други проверки. Сметната палата (наричана по-долу СП) е независим орган, който се отчита пред Народното събрание и извършва външен одит на бюджетните и други публични средства съгласно закона. През изминалите три години мандатът на СП е разширен значително. Той включва редица средства, сред които държавния бюджет, бюджетите и задълженията на общините, бюджетите и задълженията на държавните предприятия с решение на Народното събрание, и възникването и управлението на държавно-гарантирания дълг. От 185 одита, извършени през 2003 г., 110 са финансови одити, а 75 са одити на изпълнението. Периодично се извършват

⁹ След посещението българските власти уведомиха ЕОГ, че Народното събрание е избрало първия омбудсман на 13 април 2005 г.

хоризонтални одити по конкретни теми, както и одити на правителството и на общините. СП сътрудничи с органите на държавния вътрешен финансов контрол, данъчната и митническата администрация, органите на съдебната власт и АФР (чл. 7, ал. 1 от Закона за Сметната палата).

Назначаване, повишаване и превантивни мерки

39. Изискванията за назначаване на държавни служители са определени в Закона за държавния служител (наричан по-долу ЗДС). През 2003 г. ЗДС е изменен с цел назначаването на всяка длъжност в държавната администрация да бъде обвързано с резултатите от задължителен конкурс (чл. 10). За държавен служител се назначава лице, което отговаря на общите изисквания на чл. 7 (да е български гражданин, да е навършило пълнолетие, да не е поставено под запрещение и т.н.), както и на специфичните изисквания, предвидени в нормативните актове за заемане на съответната длъжност. Системата на назначаване е децентрализирана.
40. Изискването на свидетелство за съдимост е стандартна процедура при подбора и назначаването на държавни служители. Във всички случаи осъждането на лишаване от свобода за умишлено престъпление е несъвместимо със заемането на длъжност в държавната администрация. Наред с това едно лице не може да бъде назначено за държавен служител, ако е било лишено от правото да заема определена длъжност (чл. 7, ал. 1 от ЗДС). Лишаването от такова право е наказателноправна санкция, налагана за престъплението пасивен подкуп (чл. 37, т. 6 НК).

Обучение

41. В съответствие със ЗДС е създаден Институтът по публична администрация и европейска интеграция като изпълнителна агенция, подчинена на министъра на държавната администрация, чиято цел е осъществяване на обучение и повишаване на квалификацията на държавните служители (чл. 35а). Постъпилите за първи път на държавна длъжност, както и назначените за първи път на ръководна длъжност държавни служители преминават задължително обучение, включително по въпросите на професионалната етика.

Конфликт на интереси

42. Мерките за предотвратяване на конфликти на интереси и липса на съвместимост са уредени в ЗДС. Основният принцип е, че при изпълнение на служебните си задължения държавните служители са длъжни да имат поведение, което да не уронва престижа на държавната служба и съответства на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация (чл. 28, ал. 1). Според ЗДС (чл. 7, ал. 2) не може да бъде назначено за държавен служител лице, което:
- би се оказало в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, роднина по права линия без ограничения, по съребрена линия до четвърта степен включително или по сватовство до четвърта степен включително;
 - е едноличен търговец, неограниченоотговорен съдружник в търговско дружество, управител или изпълнителен член на търговско дружество, търговски пълномощник, търговски представител (прокурист), ликвидатор или синдик, народен представител или съветник в общински съвет; или
 - заема ръководна или контролна длъжност в политическа партия или работи по трудово правоотношение, освен като преподавател във висше училище.

43. Държавните служители са длъжни да уведомят за посочената несъвместимост в седемдневен срок (чл. 27). Наред с това законът задължава всеки държавен служител да декларира имотното си състояние при назначаването и след това всяка година през цялото времетраене на държавната служба (чл. 29). Даването на невярна информация в декларация, изисквана по силата на закон или подзаконов акт, е престъпление по чл. 313, ал. 1 от Наказателния кодекс и се наказва с лишаване от свобода до три години или с глоба. Наред с това чл. 89 от ЗДС предвижда дисциплинарна отговорност (включително уволнение) за неизпълнение или забавено изпълнение на служебните задължения, включително задълженията, визирани по-горе.
44. През 2003 г. Народното събрание изменя ЗДС, за да разшири уредбата на конфликтите на интереси. Сега държавните служители изрично са задължени да разкриват и избягват конфликти на интереси, докато заемат държавна длъжност, и да спазват поведението, предписано от Кодекса за поведение (вж. т. 48 по-долу). Държавният служител също не може да участва при обсъждането, подготовката и вземането на решения, когато той или свързаните с него лица са заинтересувани от съответното решение или когато има със заинтересуваните лица отношения, пораждащи основателни съмнения в неговата безпристрастност (чл. 29а, ал. 2). Декларациите за обстоятелствата, които създават предпоставки за конфликт на интереси, се подават всяка година. В случай на неизпълнение на това задължение законът предвижда дисциплинарно наказание уволнение.
45. Въпросът за конфликтите на интереси е включен в програмата за обучение на Института по публична администрация и европейска интеграция. Конкретно обучение по тази материя се предлага в рамките на съвместен проект, финансиран от ОИСР-СИГМА.

Ротация и "използване на връзките с бивши колеги"

46. Не е създадена система за редовна периодична ротация на служителите, които работят в държавната администрация и се смятат за податливи на корупция. Не са взети мерки за решаване на проблема с прехвърлянето на държавни служители в частния сектор. Единствено служителите на Министерството на вътрешните работи са длъжни да не разкриват информация или обстоятелства, които са узнали в процеса на работа.

Подаръци

47. Основната норма за подаръците е разпоредбата на Наказателния кодекс за пасивния подкуп (чл. 301, ал. 1). Кодексът за поведение на служителите от държавната администрация също съдържа ограничения за приемането на подаръци и услуги от страна на държавните служители. Той по-специално предвижда, че служителят не може да иска и да приема подаръци, услуги, пари, облаги или други ползи, които могат да повлияят на изпълнението на служебните му задължения или на професионалното му поведение (чл. 8). Кодексът забранява и получаването на подаръци или облаги, които могат да бъдат възприети като награда за извършване на работа, която влиза в служебните му задължения. Норми със сходно съдържание има в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (чл. 8) и в Правилника за организацията и дейността на Столичния общински съвет (чл. 163). Тези разпоредби ограничават приемането на скъпи подаръци, като изискват подаръкът да бъде деклариран или предаден.

Етичен кодекс

48. През юни 2004 г. в съответствие със ЗДС (чл. 28, ал. 2) Министерският съвет приема Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация. Кодексът изисква при първоначално встъпване в длъжност непосредственият ръководител да запознае служителя с разпоредбите

на кодекса (чл. 23). При неспазване нормите на поведение в кодекса служителите носят дисциплинарна отговорност съгласно Закона за държавния служител и Кодекса на труда (чл. 22), включително когато ръководител не е обърнал внимание на оплакване на гражданите за нарушение по ал. 2, извършено спрямо тях от негови подчинени (чл. 89, ал. 3 от ЗДС). Кодексът не се прилага към съдии, прокурори, митнически служители и служители на СП, тъй като тези категории служители изработват собствени кодекси за поведение или етични кодекси.

49. Някои норми относно етичните проблеми се съдържат и в ЗДС.

Сигнализиране на случаи на корупция

50. Всеки държавен служител е длъжен да уведоми незабавно разследващите органи за извършено престъпление, както и да предприеме необходимите мерки за запазване на доказателствата за престъплението (чл. 174, ал. 2 от НПК). Държавните инспектори, натоварени с контрола за спазване на нормативните актове за държавната служба, също са длъжни да уведомяват прокуратурата за всички нарушения, разкрити при техните проверки (чл. 132 от ЗДС). На ЕОГ обаче не беше предоставена статистическа информация за сигнали за корупционни престъпления, действително подадени от държавни служители.
51. Понастоящем държавните служители, които сигнализират за случаи на корупция, не се ползват от защита за "биенето на тревога", като изключение са държавните служители от правозащитните органи. Така в Министерството на вътрешните работи са въведени мерки за защита, чрез които се гарантира анонимност на служителите, дали информация за корупция. Такива "сигнали" обикновено се подписват от директора на съответната служба.

Дисциплинарно производство

52. Дисциплинарното производство срещу държавни служители се осъществява от специално сформирани дисциплинарни съвети в съответните ведомства. Съставът и функциите на тези съвети са уредени в ЗДС (чл. 95-96). Съществуващите дисциплинарни санкции (които се налагат и за нарушения на Кодекса за поведение) са забележка, порицание, отлагане на повишението в ранг до една година, понижение в ранг за срок от 6 месеца до 1 година и уволнение (чл. 90 от ЗДС). За едно дисциплинарно нарушение може да се налага само една санкция.
53. Налагането на дисциплинарни наказания не е пречка за носенето на друг вид отговорност, включително наказателна (чл. 89, ал. 4 от ЗДС). Във всички случаи, в които срещу държавен служител е образувано наказателно производство за престъпления при изпълнение на неговите задължения, той трябва да бъде временно отстранен от работа (чл. 100, ал. 2 от ЗДС). При дисциплинарно нарушение, което е и престъпление или административно нарушение и е установено с влязла в сила присъда или с наказателно постановление, сроковете за налагане на дисциплинарно наказание (два месеца от откриване на нарушението и не по-късно от една година от извършването му) започват да текат от влизане в сила на присъдата или на наказателното постановление (чл. 94 от ЗДС). Нарочна комисия в Министерството на държавната администрация води регистър на държавните служители, на които са били наложени дисциплинарни наказания, включително за нарушения на Кодекса за поведение. Информацията се подава в регистъра от инспекторатите към съответните министерства.

6. Анализ

54. ЕОГ дава висока оценка на усилията, положени от българските органи за приемане и изпълнение на амбициозна и многостранна Национална стратегия за борба с корупцията, която обхваща целия спектър от държавни институции – съдебна власт, данъчен и финансов контрол, митници, публични институции и др. ЕОГ признава също, че под ръководството на Комисия за координация на работата по борба с корупцията, оглавявана от Министъра на правосъдието, е създадена подходяща система за планиране и съгласуване на различните дейности, предвидени в стратегията.
55. Независимо от горното ЕОГ отбелязва, че досега антикорупционните реформи в България са били изключително на национално равнище, като така необходимостта от реформи на регионално и общинско ниво е останала донякъде пренебрегната. ЕОГ признава, че най-целесъобразно е първоначалните усилия за реформи в една страна да бъдат положени на национално ниво и реформите на равнище централни органи са най-ефикасното средство за първоначално осъществяване на конкретна програма за действие. Независимо от това ЕОГ намира, че с оглед на сегашното състояние на реформите на национално ниво България трябва да бъде насърчена все повече да съсредоточава мерките за противодействие на корупцията на регионално и общинско ниво. Тази цел може да бъде постигната чрез извършване на анализ на уязвими сфери в дейността на регионалната и общинската администрация, определяне на приоритети, провеждане на конкретни реформи и анализ на постигнатите резултати. Поради това ЕОГ препоръчва **да се приемат антикорупционни програми за публичната администрация на местно равнище, като допълнение към програмите/реформите, които се изпълняват на национално равнище.**
56. Значителен проблем, пред който е изправена България, като че ли е обстоятелството, че мерките за предотвратяване и борба с корупцията не се възприемат като важна предпоставка за подобряване на всекидневния живот на обикновените граждани. Според ЕОГ ефикасен метод за привличане на вниманието към вредите, които причинява корупцията в публичната администрация, и подчертаване на тяхното значение би било изрично да бъде стимулирана по-широка обществена осведоменост за процеса на изработване на бюджета, доколкото той засяга обикновените граждани. Например България може да обмисли осъществяването на инициатива за разгласяване на пряката връзка между потребността правителството ефикасно да събира държавните приходи (например данъци, мита, глоби и такси) и необходимостта правителството да контролира разходите. Също така би било полезно да бъдат разработени средства за оценка, чрез които да се измерва дали конкретните усилия за реформа в държавната администрация се отразяват положително върху насърчаването на борбата с корупцията. Могат да бъдат създадени съдържателни критерии за оценка, а обхватът, методът на провеждане и резултатите от тези оценки да бъдат направени публично достояние. Поради това ЕОГ препоръчва **да се повиши обществената осведоменост по отношение антикорупционната реформа в публичната администрация, доколкото тя засяга и обикновените граждани.**
57. ЕОГ намира, че фигурата на омбудсмана може да има важно значение за откриването на корупцията като елемент на лошото управление от страна на държавните органи и борбата с нея. В това отношение ЕОГ с безпокойство узна, че докато България е приела нормативните актове, необходими за въвеждане на омбудсман, опитите да бъде избран първият парламентарен омбудсман са се провалили на два пъти.¹⁰ По мнението на ЕОГ е възможно това да разкрива недостатъци в концепцията на тази нова институция, които трябва да бъдат отстранени. Тревогата на ЕОГ е свързана с това, че трябва да бъде създадена служба, изпълняваща функциите, които законодателството вменява на омбудсмана. Поради това ЕОГ

¹⁰ Вж. бележка под линия 9.

отбелязва, че българските държавни органи следва да предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че институцията на омбудсмана е в състояние ефективно да постигне целите, посочени в Закона за омбудсмана от 2004 г.

58. ЕОГ установи, че реформите на държавното управление са първостепенен приоритет в България. На групата периодично бе припомняно общоприетото становище, че усилията за постигане на целта – осигуряване на добро управление, уместно са насочени предимно към управленските и административните въпроси и към изграждане на структурно устойчиви работни взаимоотношения между ръководители и служители. ЕОГ бе на мнение, че може да бъде постигнат по-голям напредък за привеждане на условията за наемане и условията на труд в съответствие с тези, които по начало съществуват в частния сектор. Тези усилия могат да включват и оповестяване на свободните места в държавната администрация, определяне на необходимата квалификация за длъжността с представяне на трудовото възнаграждение и добавките, като се отбелязват възможностите и изискванията за по-нататъшен напредък и се дават практически разяснения за процедурите и сроковете, свързани с назначаването на длъжност в държавния сектор.
59. В България понастоящем явно се набляга върху реформата на държавното управление и приватизацията на функции, които досега са били изпълнявани от държавата. Възможностите за трупане на богатство растат успоредно с нарастването на сложността на икономиката. ЕОГ отбелязва, че в редица страни има добре установена практика да се използват периодични декларации за имуществото, доходите и задълженията на държавните служители като ефикасно средство за превенция на корупцията, както и като средство за утвърждаване на общественото доверие към държавните служители и вземането на решения от страна на държавата. ЕОГ отбелязва в тази насока, че Законът за държавния служител явно съставлява основа за подходяща система за деклариране на финансовото състояние и механизъм за контрол върху конфликта на интереси, като и в двата случая неизпълнението на изискванията е скрепено със санкции. ЕОГ приветства и мерките, предприети от българските държавни органи за насърчаване на осведомеността по отношение на конфликтите на интереси чрез организиране на обучение.
60. Както вече е посочено в текстовата част на доклада, ЕОГ узна, че не съществуват конкретни правила или ръководни насоки за случаите, в които държавни служители преминават от държавния в частния сектор, и бе уведомен, че е имало редица такива хипотези. Правилата за тайната, която трябва да спазват държавните служители, и инкриминирането на търговията с вътрешна информация могат да имат предупредително действие в случаи на конфликт на интереси, но етичните аспекти на тези хипотези може би не са уредени (поведението може да е законно, но неправилно от етична гледна точка). Според ЕОГ това е сфера, която предизвиква безпокойство, особено в период, през който държавните функции се доближават до частния сектор. Поради това ЕОГ препоръчва **да се въведат ясни правила/ръководство за избягване на конфликт на интереси по отношение на ситуацията, когато държавни служители преминават на работа в частния сектор.**
61. Наред с това ЕОГ забелязва, че българските власти не са обмисляли ротацията на определени служители, които са изложени във висока степен на възможности за корупция. Възможността за периодична ротация обаче би изглеждала уместна в някои сегменти на държавната администрация, особено уязвими от корупция, например митниците. Поради това ЕОГ препоръчва **да се обсъди възможността да бъде въведен принцип на ротация на служителите, които са изложени в най-висока степен на риск от корупция.**
62. Според ЕОГ сравнително малкият размер на държавната бюрокрация може да има като случайна последица обезсърчаване на сигнализирането на евентуални нередности, особено при липсата на норми или практика, които да осигуряват необходимата поверителност и

защита за авторите на сигнали. ЕОГ отбелязва, че въпреки задължението на държавните служители да съобщават за съмнения за корупционни престъпления, не бяха цитирани случаи, в които действително да е било извършено такова уведомяване. Също така нямаше информация за санкции, наложени за пропуск да бъдат докладвани такива съмнения. ЕОГ намира, че създаването на уредба за защита на авторите на сигнали значително би подкрепило усилията за превенция и разкриване на корупцията. Поради това екипът препоръчва **да се създаде адекватна система на защита за лицата, които добросъвестно уведомяват за съмнения за корупция в публичната администрация, и да се въведе обучение на държавните служители за уведомяване при такива съмнения.**

IV. ТЕМА III – ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА И КОРУПЦИЯ

а. Съществуващо положение

Общо определение

63. Съществуват три различни категории юридически лица: търговски дружества, публични предприятия и юридически лица с нестопанска цел. Някои държавни институции също имат статус на юридически лица. Търговският закон (наричан по-долу "ТЗ") регулира дейността на следните категории търговски дружества: събирателни дружества, командитни дружества, дружества с ограничена отговорност, акционерни дружества и командитни дружества с акции. Определенията за най-важните видове търговски дружества гласят:

- Събирателно е дружеството, образувано от две или повече лица за извършване по занятие на търговски сделки под обща фирма. Съдружниците отговарят солидарно и неограничено (чл. 76 ТЗ);
- Командитното дружество се образува с договор между две или повече лица за извършване търговска дейност под обща фирма, като един или повече от съдружниците са солидарно и неограничено отговорни за задълженията на дружеството, а останалите са отговорни до размера на уговорената вноска (чл. 99 ТЗ);
- Дружество с ограничена отговорност може да се образува от едно или повече лица, които отговарят за задълженията на дружеството с дяловата си вноска в капитала на дружеството (чл. 113 ТЗ). Капиталът на дружеството с ограничена отговорност не може да бъде по-малък от 5000 лв. (2 500 евро) и се състои от дяловете на съдружниците, които не могат да бъдат по-малки от 10 лева (5 евро); и
- Акционерно е дружеството, чийто капитал е разделен на акции. Дружеството отговаря към кредиторите с имуществото си (чл. 158 ТЗ). Акционерно дружество може да бъде учредено от едно или повече физически или юридически лица (обявените в несъстоятелност не могат да бъдат учредители). Минималната стойност на капитала на акционерното дружество е 50 000 лв. (25 000 евро). Минималният размер на капитала, необходим за извършване на банкова, застрахователна дейност или дейност по доброволно здравно осигуряване, се определя с отделен закон (чл. 161 ТЗ)

В случаите, предвидени в закона, дружествата могат да извършват определени видове търговска дейност само с разрешение, издадено от държавен орган (например дейността на инвестиционен посредник) (чл. 119, ал. 3).

Учредяване

64. Изискванията за учредяване на юридическите лица зависят от формата на дружеството. Обикновено за търговското дружество е необходимо да бъде подписан учредителният документ, да бъдат платени емитираните акции (поне минимумът) и да бъдат избрани управителни органи. Търговски дружества могат да бъдат учредявани от български или чуждестранни физически или юридически лица (чл. 65 ТЗ). Те придобиват качеството юридическо лице с вписването им търговския регистър, воден от окръжния съд по седалището на дружеството (чл. 67 ТЗ).

Проблеми, свързани с вписването и прозрачността

65. Вписването на търговски дружества се извършва от едноличен съдийски състав, като съдията проверява внесените документи и решава дали да впише дружеството или да откаже вписването в 30-дневен срок. Регистрите и делата са общодостъпни и всеки може да иска справки или издаване на документ за вписано в регистрите обстоятелство (чл. 492 от Гражданския процесуален кодекс). Регистрите са на хартиен носител и системата не е централизирана, което води до значителни забавяния. Представители на неправителствени организации, с които се среща ЕОГ, изразиха критично отношение към съществуващото положение, при което за получаване на информация за статуса на определено юридическо лице е необходимо да се направят множество пътувания надалеч за подаване на молбата за справка и за получаване на последната след изготвянето ѝ.
66. През 2001 г. е създадена работна група, която да формулира предложения за реформа на съществуващата система на вписвания. На основата на препоръките, направени от работната група, Министерският съвет е приел две решения: през март 2004 г. – за плана за създаване на електронно правителство, като се предвижда реформа на системата на вписвания в четири фази,¹¹ и през април 2004 г. – за създаване на работна група от експерти, която да разработи стратегия за създаване на централен електронен регистър на юридическите лица и на център за електронни регистри. Експертната група, председателствана от министъра на правосъдието и съставена от представители на държавни институции и на НПО, е изготвила проект на стратегия за създаване на търговски регистър и на централен регистър на юридическите лица с нестопанска цел, които ще бъдат обединени в Централен регистър на юридическите лица. В дългосрочен план се планира да бъде създаден и Център за електронни регистри, в който да бъдат съсредоточени посочените и различни други регистри. Стратегията обаче все още не е включена в дневния ред на Министерския съвет.

Ограничения за упражняването на функции в юридически лица

67. Създаден е режим на лишаване от права, при който физическо лице може да бъде лишено от правото да заема определена държавна или обществена длъжност, или да упражнява определена професия или длъжност (включително да заема ръководна длъжност в юридическо лице) за срок до три години, ако заемането на съответната длъжност или упражняването на дейността са несъвместими с характера на извършеното престъпление (чл. 37, ал. 1, т. 6 и 7 НК). Тази санкция е изрично приложима при квалифицирани случаи на подкуп (чл. 302, ал. 4, б. "а" и "б" НК).

¹¹ Фаза 1 – създаване на Централен регистър на юридическите лица с нестопанска цел (срок май 2004 г.); фаза 2 – създаване на Централен търговски регистър (срок май 2005 г.); фаза 3 – създаване на Централен регистър на юридическите лица (срок октомври 2005 г.); и фаза 4 – създаване на Център за електронни регистри (начало октомври 2005 г.).

Нормативна уредба на отговорността на юридическите лица

68. Понастоящем в случаи на корупция юридическите лица могат да понесат само гражданска отговорност (т.е. може да бъде образувано гражданско производство, като се използва институтът на непозволеното увреждане). Също така договорите, сключени чрез корупция, могат да бъдат прогласени за нищожни в гражданско производство. На ЕОГ обаче не бяха предоставени статистически данни за използването на такива производства в случаи на корупция.
69. През юни 2003 г. е разработена стратегия за въвеждане на административнонаказателна отговорност на юридическите лица за корупция и за някои други престъпления. В изпълнение на стратегията в края на 2004 г. Министерството на правосъдието е изготвило проект на изменения на Административнопроцесуалния кодекс (наричан по-долу "АПК") с цел въвеждане на принципа на корпоративна административнонаказателна отговорност. Според българските държавни органи този проект на изменения следва не след дълго да бъде внесен в Министерския съвет за одобрение¹².
70. Редица специални закони предвиждат отговорност на юридическите лица за административни нарушения (например Закона за мерките срещу изпирането на пари, Закона за мерките срещу финансирането на тероризма и Закона за счетоводството). В зависимост от нарушението и нарушения закон наказанията (глоби) са в размер от 100 до 100 000 лева (от 50 до 50 000 евро). Най-тежките наказания се налагат по Закона за мерките срещу изпирането на пари (до 50 000 лв. или 25 000 евро) и Закона за обществените поръчки (до 100 000 лв. или 50 000 евро).
71. Никой от цитираните закони не предвижда ограничаване или забрана на търговската дейност като наказание за юридическите лица.

Признаване за данъчни цели

72. Признаването за данъчни цели на неправомерни разходи по смисъла на Наказателния кодекс (включително подкупи и други разходи, свързани с корупционни престъпления) е недопустимо според действащото данъчно законодателство. Никоя норма в законодателството обаче не съдържа изрична забрана за признаване за данъчни цели на подкупите или на дребните "улеснителни" плащания¹³. В разискванията, проведени с българските органи и специалисти, се очерта общо становище, че опитът да се поиска признаване за данъчни цели на подкуп или дребни "улеснителни" плащания би довел до административна или наказателна отговорност. Поради това, ако дружествата прибягват до незаконни плащания, последните не се осчетоводяват (а се държат в черна каса).

Данъчни органи

73. Данъчно-процесуалният кодекс (наричан по-долу "ДПК") урежда структурата, органите и правомощията на данъчната администрация. Той съдържа и норми за събирането на информация, както и за откриването на лица, доходи, имущество и сътрудничеството с други държавни или общински органи. Данъчните служители са длъжни уведомяват правозащитните

¹² Проектът на Административнопроцесуален кодекс, който предвижда и изменения на Закона за административните нарушения и наказания във връзка с отговорността на юридическите лица за престъпления, е одобрен от Министерския съвет на 20 януари 2005 г. е внесен в Народното събрание на 14 февруари 2005 г. Проектът предвижда имуществени санкции за юридическите лица в размер до 1 000 000 лв. (500 000 евро).

¹³ Законът за корпоративното подоходно облагане (чл. 23, ал. 2) съдържа списък на разходи, които се признават за данъчни цели; списъкът не включва дребните "улеснителни" разходи.

органи при съмнение за престъпления, включително корупционни такива (вж. т. 51 по-горе). Това изискване обхваща и случаите на подправяне на документи (чл. 87, ал. 4 от ДПК). Наред с това данъчните органи са длъжни да прилагат мерки, насочени към превенция и разкриване на действия, свързани с изпиране на пари, съгласно цитирания ЗМИП (чл. 3, ал. 2). ЕОГ отбелязва, че правното задължение на данъчните служители да уведомяват за престъпления съответните органи от правозащитната система или прокуратурата им позволява да допринасят за борбата с корупцията ефективно и съгласувано. В изпълнение на това задължение данъчните органи наистина са уведомили полицията и прокуратурата за голям брой случаи.

74. Чл. 12 и 12а от ДПК уреждат разкриването на факти и доказателства, които съставляват данъчна тайна. През 2002 г. в ДПК са внесени изменения с цел ускоряване достъпа на правозащитните органи до данъчна информация, съставляваща тайна. Според изменителната норма съответните полицейски органи могат да поискат от съда да нареди предоставянето на информация, съставляваща данъчна тайна, когато това е необходимо за изпълнението на функциите им. В такива случаи съдът в закрито заседание постановява решение по искането в 24-срок.

Счетоводни правила

75. Всички категории юридически лица са длъжни да водят счетоводство и счетоводни книги. Законът за счетоводството (чл. 42-46) урежда съхраняването на счетоводна информация. Предвидени са различни срокове за съхраняване на счетоводна информация в зависимост от вида на счетоводния документ.
76. За недобро водене на счетоводството се предвижда административнонаказателна и наказателна отговорност. За нарушаване на правилата за съхраняване на счетоводната информация законът предвижда налагане на административно наказание – прогресивно нарастваща глоба в размер от 100 до 5 000 лв. (от 50 до 2500 евро) (чл. 47, ал. 4 от Закона за счетоводството). Отговорност за посочените деяния могат да носят както физически, така и юридически лица. Използването на фактури или други счетоводни документи с невярно или непълно съдържание е инкриминирано като документна измама (чл. 212 НК). Който унищожи, скрие или повреди чужд или не изключително нему принадлежащ документ с цел да причини другиму вреда или да набави за себе си или за друго облага, може да бъде наказан с лишаване от свобода до три години (чл. 319 НК).

Значение на счетоводителите, одиторите и адвокатите

77. Всеки гражданин е обществено задължен да уведоми незабавно органите на досъдебното производство или друг държавен орган за извършено престъпление (чл. 174, ал. 1 от НПК). Наред с това според чл. 3 от ЗМИП счетоводителите, одиторите и адвокатите са длъжни да уведомяват АФР при съмнение за изпиране на пари. Неизпълнението на данъчни задължения при участие на дипломирани експерт-счетоводители е скрепено с наказателна отговорност (чл. 257 НК); същото важи за случаите, в които дипломирани експерт-счетоводители или одитори заверят годишни дружествени счетоводни отчети с невярно съдържание (чл. 260, ал. 2 НК).
78. Според Закона за независимия финансов одит професията на регистрирания одитор е независима в определените от закона рамки (чл. 4). Регистрираните одитори при осъществяване на независим финансов одит спазват Професионално-етичния кодекс на Института на дипломираните експерт-счетоводители (чл. 7), както и Международните одиторски стандарти (чл. 5, ал. 3). За дипломиран експерт-счетоводител не може да кандидатства лице, което е било осъждано за определени стопански престъпления, сред които

измама и подкуп в частния сектор (чл. 15). Що се отнася до самите проверки, неспазването на изискванията на Международните одиторски стандарти или на цитирания Професионално-етичен кодекс от страна на одитор може да доведе до налагане на глоба в размер до 3000 лв. (1500 евро) или до лишаване от правото да се извършва независим одит за срок две години при първо нарушение и до три години при повторност. Неспазването на правилата от специализирано одиторско предприятие може да доведе до глоба в размер до 5000 лв. (2500 евро) или лишаване от правото да се извършва независим одит за срок две години при първо нарушение и три години при повторност. Тези административни нарушения се установяват от Дисциплинарния съвет на Института на дипломираните експерт-счетоводители, а наказанията се налагат от председателя на същия институт.

79. По отношение на задължението за уведомяване съгласно Закона за мерките срещу изпирането на пари, според статистическата информация, с която разполага ЕОГ, през последните няколко години нито дипломираните експерт-счетоводители, нито специализираните одиторски предприятия са извършвали уведомяване за съмнителни сделки и операции. ЕОГ получи информация от одитори, представляващи частни дружества, за случаи на заплахи от клиенти, когато по време на проверки е била установявана неправомерна практика. По тази причина вместо да изпълняват задължението за докладване на тази информация дипломираните експерт-счетоводители и одиторските фирми обикновено се освобождават от такива клиенти.

б. Анализ

80. Определението на юридически лица със стопанска цел, различните им форми, тяхното функциониране, както и нормите, които регулират сделките с тях, са надлежно закрепени в българския Търговски закон. Изискванията за учредяване на юридически лица зависят от правоорганизационната форма; всички юридически лица обаче подлежат на вписване.
81. Съществуващата система на вписване на търговски дружества, обаче, не бе определена като удовлетворителна от ЕОГ. Търговският регистър е децентрализиран и се води на хартиен носител, което създава проблеми от гледна точка на прозрачност и правна сигурност. Една от свързаните с това трудности е необходимостта да бъдат посещавани различни окръжни съдилища, когато се иска вписване или извлечение от регистъра. Наред с това сравнително дългите забавяния при обработката на молбите създава потенциал за корупция сред лицата, които се нуждаят бързо от решения. Най-сетне документите на хартиен носител, които съдържат записите от регистъра, се проверяват по твърде сложен начин и с тях лесно може да се злоупотреби, за да се извърши престъпление. ЕОГ узна за широко разпространеното мнение, че настоящият търговски регистър е неефикасен, ненадежден, непрозрачен, както и възможен източник на корупция в съдебната власт. Поради това ЕОГ приветства инициативите за реформа на съществуващия търговски регистър, предприети от държавните органи, частния сектор и неправителствените организации. Като признава, че съществуването на прозрачен и достъпен регистър на юридическите лица е важна превантивна мярка за противодействие на тяхното използване лица като параван за корупционни престъпления, ЕОГ препоръчва **да се въведе централен регистър на юридическите лица, който да осигури получаването на надеждна и навременна информация.**
82. По време на посещението на ЕОГ България все още не бе въвела подходящ режим на отговорност на юридическите лица за корупционни престъпления и поради това не може да се заключи, че тя е спазила чл. 18 от Наказателната конвенция относно корупцията. ЕОГ обаче бе уведомен, че е изготвен и внесен в Министерския съвет проект на нормативен акт, който предвижда административнонаказателна отговорност за престъпления, включително корупция, както и наказания за юридическите лица. Законопроектът бе представен на ЕОГ и разискван на място с различни събеседници. В тази връзка представителите на съдебната

власт и прокуратурата изразиха съмнения в ефективността на новото законодателство, тъй като то е съчетание от наказателно и административно право и поради това има може да доведе до съществени процесуални забавяния. ЕОГ приветства действията, предприети от българските органи с оглед въвеждане на принципа на корпоративна административна отговорност за престъпления. Независимо от това ЕОГ препоръчва **да се въведе отговорност на юридическите лица в съответствие с Наказателната конвенция относно корупцията и да се предвидят ефективни, пропорционални и разубеждаващи санкции.**

83. Що се отнася до значението на различни специалисти за борбата срещу корупцията, ЕОГ бе обезпокоен от това, че макар при проверките дипломираните частни одитори явно да разкриват редица съмнителни сделки или операции, те рядко пристъпват към уведомяване на правозащитните органи за своите констатации, както изисква Законът за мерките срещу изпирането на пари. ЕОГ установи липса на разбирателство между някои категории специалисти, които са задължени лица по ЗМИП, както и необходимост от обучение за уведомяването при съмнение за изпиране на пари, включително когато първоначалното престъпление е корупционно. Поради това ЕОГ препоръчва **да бъдат предприети мерки за повишаване на осведомеността сред представителите на съответните професии относно техните задължения за уведомяване за случаи на изпиране на пари от корупция и да се подобрят условията, за да могат експерт-счетоводителите ефективно да изпълняват тези задължения.**

V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

84. В България действащата нормативна уредба за блокиране и отнемане на полученото от престъпление и на средствата за извършване на престъплението, включително корупционните престъпления, все още страда от редица сериозни недостатъци, а именно липса на законова яснота за възможността за временно блокиране и отнемане на облагите от престъпление, когато те се държат от юридически лица или трети лица. Действащият режим може да бъде усъвършенстван чрез внасяне на яснота в съответните нормативни актове, както и чрез извършване на задълбочен анализ и предприемане на ефективни последващи действия за практическо изпълнение на нормите за отнемане на имуществото, придобито чрез престъпление като цяло. България осъществява подходящи реформи с цел превенция на корупцията в централните органи на държавната администрация. Сега следва да бъдат положени аналогични усилия на регионално и общинско равнище. Пълноценното въвеждане на институцията на омбудсмана е друг важен въпрос, по който трябва да се работи. По отношение на юридическите лица продължава да съществува неотложна необходимост от модернизиране на системата за вписване на юридическите лица, както и от въвеждане на корпоративна отговорност съобразно Наказателната конвенция относно корупцията, успоредно със санкции, които са ефективни, съразмерни и възпиращи.
85. Предвид изложените съображения ГРЕКО отправя към България следните препоръки:
- i. да се разшири обхватът на прилагане на разпоредбите за отнемане с цел да се отнемат облагите от престъпления, които се намират у юридически лица (т. 28);
 - ii. да се предвиди подходящо обучение за прокурорите и съдиите по въпросите на отнемането на облагите от престъпления, които се намират у трети лица (т. 29);
 - iii. да се анализира практическото прилагане на разпоредбите за отнемане на облагите от престъпления с оглед подобряване и фокусиране на

вниманието върху отнемането като важна част от наказателното производство (т. 30);

- iv. да се приемат антикорупционни програми за публичната администрация на местно равнище, като допълнение към програмите/реформите, които се изпълняват на национално равнище (т. 55);
 - v. да се повиши обществената осведоменост по отношение антикорупционната реформа в публичната администрация, доколкото тя засяга и обикновените граждани (т. 56);
 - vi. да се въведат ясни правила/ръководство за избягване на конфликт на интереси по отношение на ситуацията, когато държавни служители преминават на работа в частния сектор (т. 60);
 - vii. да се обсъди възможността да бъде въведен принцип на ротация на служителите, които са изложени в най-висока степен на риск от корупция (т. 61);
 - viii. да се създаде адекватна система на защита за лицата, които добросъвестно уведомяват за съмнения за корупция в публичната администрация, и да се въведе обучение на държавните служители за уведомяване при такива съмнения (т. 62);
 - ix. да се въведе централен регистър на юридическите лица, който да осигури получаването на надеждна и навременна информация (т. 81);
 - x. да се въведе отговорност на юридическите лица в съответствие с Наказателната конвенция относно корупцията и да се предвидят ефективни, пропорционални и разубеждаващи санкции (т. 82);
 - xi. да бъдат предприети мерки за повишаване на осведомеността сред представителите на съответните професии относно техните задължения за уведомяване за случаи на изпиране на пари от корупция и да се подобрят условията, за да могат експерт-счетоводителите ефективно да изпълняват тези задължения (т. 83).
86. Наред с това ГРЕКО приканва България да вземе предвид *бележката* (т. 57), направена в аналитичната част на този доклад.
87. Най-сетне, в съответствие с чл. 30, ал. 2 от Процедурния правилник ГРЕКО поканва българските власти да представят доклад за изпълнението на посочените по-горе препоръки до 31 декември 2006 година.