

# ПЕТИ КРЪГ НА ОЦЕНКА

Предотвратяване на корупцията и насърчаване на  
почтеността в  
централното управление (висшите държавни длъжности) и  
правоохранителните органи

## ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА

# БЪЛГАРИЯ



Приет от GRECO  
на 92-ото пленарно заседание (Страсбург, 28 ноември – 2 декември  
2022 г.)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>I. РЕЗЮМЕ .....</b>	<b>4</b>
<b>II. ВЪВЕДЕНИЕ И МЕТОДОЛОГИЯ.....</b>	<b>5</b>
<b>IV. ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В ЦЕНТРАЛНОТО УПРАВЛЕНИЕ (ВИСШИТЕ ДЪРЖАВНИ ДЛЪЖНОСТИ).....</b>	<b>8</b>
СИСТЕМА ОТ УПРАВЛЕНСКИ И ВИСШИ ДЪРЖАВНИ ДЛЪЖНОСТИ.....	8
<i>Президентът .....</i>	8
<i>Правителството .....</i>	10
<i>Други лица, изпълняващи висши държавни длъжности.....</i>	11
<i>Проучване и публичност .....</i>	13
<i>Статут и възнаграждение на лица, заемащи висши държавни длъжности .....</i>	14
АНТИКОРУПЦИОННА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА ЗА ПОЧТЕНОСТ, РЕГУЛАТОРНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА .....	15
<i>Правна рамка, етични принципи и правила за поведение .....</i>	16
<i>Институционална рамка .....</i>	18
<i>Осведоменост .....</i>	21
ПРОЗРАЧНОСТ И НАДЗОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ НА ЦЕНТРАЛНОТО УПРАВЛЕНИЕ .....	22
<i>Достъп до информация.....</i>	22
<i>Прозрачност на процеса на вземане на решения .....</i>	25
<i>Трети страни и лобисти .....</i>	27
<i>Механизми за контрол.....</i>	28
КОНФЛИКТИ НА ИНТЕРЕСИ.....	31
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧАВАНЕ НА ОПРЕДЕЛЕНИ ДЕЙНОСТИ .....	33
<i>Несъвместимост, външни дейности и финансови интереси.....</i>	33
<i>Договори с държавни органи .....</i>	34
<i>Подаръци.....</i>	34
<i>Злоупотреба с публични средства .....</i>	35
<i>Злоупотреба с поверителна информация.....</i>	35
<i>Ограничения за периода след напускане .....</i>	35
ДЕКЛАРИРАНЕ НА ИМУЩЕСТВО, ПРИХОДИ, ЗАДЪЛЖЕНИЯ И ИНТЕРЕСИ.....	36
<i>Изисквания към декларирането.....</i>	36
МЕХАНИЗМИ ЗА ОТЧЕТНОСТ И ПРАВОПРИЛАГАНЕ .....	40
<i>Ненаказателни механизми за правоприлагане .....</i>	40
<i>Наказателни производства и имунитети .....</i>	40
<b>V. ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В ПРАВООХРАНИТЕЛНИТЕ ОРГАНИ .....</b>	<b>43</b>
ОРГАНИЗАЦИЯ И ОТЧЕТНОСТ НА ПРАВООХРАНИТЕЛНИТЕ/ПОЛИЦЕЙСКИТЕ ОРГАНИ .....	43
<i>Организация и отчетност на избрани правоохранителни органи .....</i>	43
<i>Достъп до информация.....</i>	46
<i>Общественото доверие в правоохранителните органи.....</i>	47
<i>Профсъюзи и професионални организации .....</i>	47
ПОЛИТИКА ЗА ПОЧТЕНОСТ И БОРБА С КОРУПЦИЯТА .....	47
<i>Антикорупционна стратегия и изпълнение .....</i>	47
<i>Мерки за управление на риска в области, предразположени към корупция.....</i>	48
<i>Водене на операции под прикритие и контакти с информатори и свидетели .....</i>	50
<i>Етични принципи и правила за поведение.....</i>	50
ПОДБОР, КАРИЕРА И УСЛОВИЯ НА ТРУД .....	53
<i>Процедура за назначаване .....</i>	53
<i>Атестиране и повишение в по-висок ранг, премествания .....</i>	56
<i>Заплати и обезщетения .....</i>	57
КОНФЛИКТИ НА ИНТЕРЕСИ.....	59
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧАВАНЕ НА ОПРЕДЕЛЕНИ ДЕЙНОСТИ .....	60
<i>Несъвместимости, външни дейности и ограничения след назначаване на длъжност .....</i>	60
<i>Подаръци .....</i>	61
<i>Злоупотреба с публични средства .....</i>	62
<i>Контакти с трети страни, поверителна информация .....</i>	62
ДЕКЛАРИРАНЕ НА ИМУЩЕСТВО, ПРИХОДИ, ЗАДЪЛЖЕНИЯ И ИНТЕРЕСИ.....	62

<i>Изисквания към декларирането</i> .....	62
<i>Механизми за проверяване</i> .....	63
Надзор и изпълнение .....	64
<i>Вътрешен надзор и контрол</i> .....	64
<i>Външен надзор и контрол</i> .....	65
<i>Система за подаване на жалби</i> .....	65
Задължения за докладване и защита на лицата, сигнализиращи за нередности.....	66
<i>Задължения за докладване</i> .....	66
<i>Защита на лицата, сигнализиращи за нередности</i> .....	66
ПРОЦЕДУРА ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ И САНКЦИИ.....	67
<i>Дисциплинарни и други административни производства</i> .....	67
<i>Наказателни производства и имунитети</i> .....	69
<i>Статистика</i> .....	69
<b>VI. ПРЕПОРЪКИ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ</b> .....	<b>71</b>

## I. РЕЗЮМЕ

1. В доклада се оценява ефективността на действащата рамка в България за предотвратяване и борба с корупцията сред лицата, заемащи висши държавни длъжности (министър-председател, министри, главни секретари, ръководители на политически кабинети, съветници, експерти и др., наричани по-долу „ЛЗВДД“) и членове на полицията (Държавни служители на Министерството на вътрешните работи с правоохранителни функции). Той има за цел да подпомогне усилията на страната за изграждане на солидна основа за предотвратяване на корупцията чрез укрепване на прозрачността, почтеността и отчетността в обществения живот в съответствие със стандартите на GRECO.

2. Антикорупционната рамка на България се основава главно на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, който е в сила от 2018 г. и съдържа разпоредби относно изискванията за прозрачност и почтеност, приложими за държавните служители, както и за институционалната рамка за надзор на изпълнението. По време на приемането на този доклад в процес на реформиране бяха Законът за борба с корупцията и институционалната структура от специализирани органи.

3. Изпълнителната власт в България се упражнява от Министерския съвет, ръководен от министър-председателя. За да се осигури жизнеспособен и ефективен антикорупционен отговор, трябва да се разгледат редица ключови въпроси по отношение на ЛЗВДД в България. Рамката за почтеност, приложима за държавните служители, не обхваща в достатъчна степен ЛЗВДД: за тях не се прилага етичен кодекс и няма повишаване на осведомеността по въпросите за почтеността, нито установен механизъм за поверително консултиране по етични въпроси. Липсата на правила за взаимодействието на ЛЗВДД с лобисти и други трети страни, които се опитват да повлияят на правителствените политики, не служи в достатъчна степен на прозрачността и отчетността на изпълнителната власт спрямо обществеността. Въпреки че декларациите за имущество, активи и интереси се подават от ЛЗВДД и е налице орган, отговарящ за проверката им, проверката е неефективна, тъй като се ограничава до анализ по документи и съпоставка с информацията, съдържаща се в други държавни бази данни. Изглежда е необходима по-голяма прозрачност по отношение на всички членове на политическите кабинети, техните възнаграждения и допълнителни дейности и т.н. Ключов фактор за повишаване на общественото доверие ще бъде предотвратяването на безнаказаността на най-високо равнище на изпълнителната власт чрез повишаване на ефективността на реакцията на наказателното правосъдие при корупционни престъпления, включващи ЛЗВДД.

4. Що се отнася до правоохранителните органи, следва да се отбележи, че полицията и Министерството на вътрешните работи са тясно свързани помежду си и че министърът на вътрешните работи има широки правомощия над полицията. Оперативната независимост на полицията трябва да бъде засилена, за да се предотврати неправомерно политическо влияние върху нейните действия. Понастоящем не е налице специална стратегия за борба с корупцията за полицията и липсва цялостно картографиране на корупционните рискове в различните полицейски структури. Разпоредбите относно етиката и почтеността, приложими за полицейските служители, трябва да бъдат обединени под всеобхватен етичен кодекс, който да обхваща подробно

всички въпроси, свързани с почтеността, като конфликти на интереси, подаръци, контакти с трети страни, външни дейности, работа с поверителна информация и др. Въпросите по спонсорирането на полицията, както и подаръци и преимущества, предлагани на полицейските служители, трябва да бъдат подробно регулирани. Освен това въпросите, свързани с етиката и почтеността, трябва да бъдат по-целенасочено разглеждани по време на първоначалното обучение и обучението на работното място, включително по отношение на длъжностните лица, заемащи ръководни длъжности. Също така е от жизненоважно значение да се гарантира, че процедурите за повишаване в полицията са достатъчно прозрачни и се основават на заслуги. Необходимо е да се въведе всеобхватно законодателство, за да се гарантира ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, тъй като настоящите разпоредби предоставят само субсидиарна закрила, най-вече в рамките на наказателното производство.

## **II. ВЪВЕДЕНИЕ И МЕТОДОЛОГИЯ**

5. България се присъедини към GRECO през 1999 г. и премина оценка в рамките на Първия (през септември 2001 г.), Втория (през декември 2004 г.), Третия (през октомври 2009 г.) и Четвъртия (през октомври 2014 г.) кръгове на оценка. Съответните доклади за оценка, както и последващите доклади за съответствие, са достъпни на интернет страницата на GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Петият кръг за оценка започна на 1 януари 2017 г.<sup>1</sup>

6. Целта на настоящия доклад е да оцени ефективността на мерките, приети от органите на България за предотвратяване на корупцията и насърчаване на почтеността в централното управление (висшите държавни длъжности) и правоохранителните органи. Докладът съдържа критичен анализ на ситуацията, като отразява усилията, положени от съответните заинтересовани страни, и постигнатите резултати. Той посочва възможните недостатъци и дава препоръки за подобрене. В съответствие с практиката на GRECO препоръките се отправят чрез ръководителя на делегацията в GRECO до органите на България, определящи националните институции/органи, които трябва да отговорят за предприемането на необходимите действия. В срок от 18 месеца след приемането на настоящия доклад България трябва да докладва за предприетите действия в отговор на препоръките на GRECO.

7. За изготвянето на този доклад екип за оценка на GRECO (наричан по-долу „ЕОГ“) проведе посещение в България от 30 май до 3 юни 2022 г., и беше направена връзка с отговорите на България на въпросника за оценка ([GRECO\(2016\)19](#)), както и с друга получена информация, включително от гражданското общество. ЕОГ беше съставен от г-жа Панайота ВАТИКАЛУ- председателстващ съдия, първоинстанционен съд на Ханя (Гърция), г-жа Мари-Лиис СООТ - началник отдел „Анализ“, отдел „Криминална политика“, Министерство на правосъдието (Естония), г-н Карлос ПЕРЕЙРА - главен инспектор, Национално звено за борба с корупцията, Съдебна полиция (Португалия) и г-н Дражен Йеленич - заместник главен прокурор (Хърватия). ЕОГ беше подпомаган от г-н Давид ДОЛИДЗЕ и г-н Или ПЕКО от секретариата на GRECO.

8. ЕОГ се срещна със заместник-министъра на правосъдието, заместник-министрите на вътрешните работи, главния секретар и други представители на президентската администрация, представители на кабинета на министър-председателя и членове на

---

<sup>1</sup> Повече информация за методологията се съдържа във въпросника за оценка, който е достъпен на [GRECO website](#).

Комисията за борба с корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество. Интервюира и представители на администрацията на Министерския съвет, Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи, Министерството на финансите, Прокуратурата, Сметната палата, Службата на омбудсмана и Института по публична администрация. И накрая, ЕОГ проведеха дискусии с представители на полицейския синдикат, организации на гражданското общество и разследващи журналисти.

### III. КОНТЕКСТ

9. България е член на GRECO от 1999 г. Тя е била обект на четири кръга на оценка, с фокус върху различни теми, свързани с превенцията и борбата с корупцията. Като цяло България е изпълнила 100% от препоръките от първия и втория кръг на оценяване, 70% от препоръките от третия кръг за оценка и 84% от препоръките от четвъртия кръг за оценка<sup>2</sup>.

10. В Индекса за възприятие на корупцията на Transparency International за 2021 г. България отбеляза 42 от 100 точки (с две точки по-малко от 2020 г.) и се класира на 78-о място от 180 страни. Според Глобалния корупционен барометър на Transparency International 2021, 48% от анкетираните в България смятат, че корупцията се е увеличила през последните 12 месеца, а 19% от анкетираните казват, че са платили подкуп за достъп до обществени услуги за същия период. Освен това 90% от анкетираните смятат, че корупцията в правителството е сериозен проблем, а над две трети (68%) смятат, че бизнесът контролира правителството. Около 67% от интервюираните българи смятат, че тяхното правителство „се справя зле“ в борбата си с корупцията. Специалният барометър на Европейската комисия за корупцията за 2019 г. показва, че 80% от анкетираните смятат корупцията за „широко разпространена“ в България (при средно за ЕС - 71%), а 51% отговарят, че корупцията се е „увеличила“ през последните три години (при средно за ЕС - 42%).

11. Твърденията за ендемична корупция са сред основните причини за широки публични протести<sup>3</sup>, които започнаха на 9 юли 2020 г. в София и други градове на България. След 282 дни протести оставката на министър-председателя беше приета от Народното събрание на 16 април 2021 г. и беше последвана от провеждане на парламентарни избори три пъти - през април, юли и ноември 2021 г. Нито една партия не успя да получи достатъчно мнозинство, за да състави правителство след първите два пъти на провеждане, а третите избори доведоха до коалиционно правителство, което обяви борбата срещу корупцията за един от основните си приоритети<sup>4</sup>. На 17 март 2022 г. полицията задържа бившия министър-председател и няколко други висши служители в рамките на разследване, проведено от Европейската прокуратура, като ги освободи на следващия ден, тъй като не бяха повдигнати обвинения от главната прокуратура<sup>5</sup>. През юни 2022 г. коалиционното правителство трябваше да подаде оставка след вот на недоверие в Народното събрание и без да има друга партия, която да може да сформира правителство, беше назначено служебно такова. Предсрочните парламентарни избори

---

<sup>2</sup> Тези данни дават представа за ситуацията по отношение на изпълнението на препоръката на GRECO към момента на официалното прекратяване на процедурата за съответствие. Така че държавата може да е изпълнила останалите препоръки след прекратяване на процедурата за съответствие.

<sup>3</sup> За повече подробности, моля, вижте новинарските статии относно протестите и техния произход: <https://www.euronews.com/my-europe/2020/07/18/explainer-why-is-bulgaria-engulfed-in-daily-anti-government-protests>; <https://www.dw.com/en/bulgaria-radev-raids-protests/a-54120080>; <https://www.euronews.com/my-europe/2020/09/02/bulgaria-unrest-voices-from-protests-demand-to-be-heard-in-brussels>

<sup>4</sup> За повече подробности, моля, вижте новинарските статии относно коалиционното правителство, сформирано в резултат на изборите на 2021 ноември, и неговите приоритети: <https://www.reuters.com/world/europe/bulgarias-centrist-pp-party-seals-deal-coalition-government-2021-12-10/>

<sup>5</sup> За повече подробности, моля, вижте новинарските статии относно задържането и освобождаването на бившия премиер и други висши служители: <https://www.reuters.com/world/europe/police-detain-bulgarias-former-pm-borissov-blackmail-investigation-2022-03-18/>

се проведеха на 2 октомври 2022 г., а първата сесия на 48-ото Народно събрание е назначена за 19 октомври 2022г.<sup>6</sup>

12. Липсата на ефективна реакция на наказателното правосъдие срещу корупцията на високо равнище последователно се отличава сред основните недостатъци на българската антикорупционна система, сочат многобройни доклади и проучвания, публикувани от различни организации<sup>7</sup>. Не е изненадващо, че един от приоритетите на Националната антикорупционна стратегия за 2021-2027 г. е борбата с корупционните престъпления; Планът за възстановяване и устойчивост за България, одобрен от Европейската комисия през април 2022 г., включва „мерки за повишена отчетност на главния прокурор и неговите заместници“, които обхващат ефективно годишно докладване на разследвания и присъди по случаи на корупция, посочвайки броя на случаите на корупция на високо равнище, броя на присъдите и оправдателните присъди и др. В настоящия доклад са разгледани някои предизвикателства пред ефективността на реакцията на наказателното правосъдие срещу корупцията, в която участват лица, заемащи висши държавни длъжности.

13. И накрая, свободата на медиите в България се оценява като крехка и нестабилна<sup>8</sup>. Високата степен на медийна зависимост от приходите от реклама, където държавата държи голям дял, и непрозрачното разпределение на средства към медиите, са други инструменти за влияние върху новинарските репортажи. Разследващите журналисти, които отразяват организираната престъпност и корупцията, често са обект на негативни кампании, стратегически дела против публичното участие (SLAPP<sup>9</sup>), заплахи и понякога физически нападения, които изглежда не са последвани от адекватни правни и политически отговори от страна на властите. Въпреки че изглежда да е налице законодателната рамка за защита на журналистите, липсват ефективни инструменти за защита на медиите от нарушения на свободата на печата.

#### **IV. ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В ЦЕНТРАЛНОТО УПРАВЛЕНИЕ (ВИСШИТЕ ДЪРЖАВНИ ДЛЪЖНОСТИ)**

##### **Система от управленски и висши държавни длъжности**

###### *Президентът*

14. България е парламентарна република (чл. 1, ал. 1 от Конституцията на Република България), а неин държавен глава е президентът (чл. 92 ,ал. 1 от Конституцията)<sup>10</sup>, който представлява държавата в международните отношения и е върховен главнокомандващ на въоръжените сили (чл. 100, ал. 1 от Конституцията). Президентът на България се избира чрез пряко гласуване за петгодишен мандат (който може да бъде подновен

<sup>6</sup> <https://bnr.bg/en/post/101718432/>

<sup>7</sup> Доклад на Европейската комисия за върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави относно ситуацията в областта на върховенството на закона в България, стр. 15-16 [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/10\\_1\\_193975\\_coun\\_chap\\_bulgaria\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/10_1_193975_coun_chap_bulgaria_en.pdf)

<sup>8</sup> <https://rsf.org/en/country/bulgaria> - Световен индекс за свобода на печата на Репортери без граници.

<sup>9</sup> Вж. по-специално доклад, озаглавен „SLAPP срещу журналисти в Европа“, публикуван през март 2022 г., достъпен на следния адрес : <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/03/A19-SLAPPs-against-journalists-across-Europe-Regional-Report.pdf>

<sup>10</sup> На 21 ноември 2021 г. г-н Румен РАДЕВ е преизбран за президент на България за втори мандат; церемонията по полагане на клетва пред Народното събрание се състоя на 19 януари 2022 г.



веднъж) с повече от 50 % от подадените гласове на първия тур, при условие че са гласували повече от половината, имащи право на глас, или с мнозинство гласове, между първите двама кандидати, на втори тур. Президентът и вицепрезидентът не могат да бъдат членове на Народното събрание (парламента) или да участват в каквато и да е друга държавна, обществена или икономическа дейност, нито могат да участват в ръководството на която и да е политическа партия (чл. 95, ал. 2 от Конституцията).

15. Правомощията и прерогативите на президента (членове 98—103 от Конституцията) включват, *inter alia*, насрочване на избори за Народното събрание и органите на местното самоуправление; определяне на дати за национални референдуми; обръщение към нацията и Народното събрание; сключване на международни договори; обнародване на закони, приети от Народното събрание; по предложение на Министерския съвет, президентът определя границите на административните териториални единици и тяхното седалище; назначава и отстранява от длъжност на държавни служители; предоставя, възстановява, освобождава и отнема българско гражданство; предоставя убежище; упражнява правото на помилване; отменя несъбираеми дългове към държавата и др. След консултации с парламентарните групи президентът връчва мандат за съставяне на правителство на кандидата за министър-председател, номиниран от партията с най-голям брой места в парламента. Ако не може да бъде съставено правителство, президентът може да назначи служебно правителство, да разпусне парламента и да насрочи нови парламентарни избори. Президентът председателства също така Консултативния съвет за национална сигурност и има право да обявява обща или частична мобилизация по предложение на Министерския съвет. Когато Народното събрание не заседава, президентът обявява и положение на война, военно положение или друго извънредно положение, което трябва да бъде одобрено от Народното събрание.

16. Президентът издава укази, които трябва да бъдат подписани от министър-председателя или от съответния министър<sup>11</sup>. По отношение на отношенията с Народното събрание Президентът може да упражнява правото си на вето върху даден законопроект, като го върне в Народното събрание заедно с мотивите си за по-нататъшно обсъждане. Необходимо е мнозинство от повече от половината от членовете на Народното събрание, за да отмени ветото на президента, като в този случай президентът е длъжен да обнародва законопроекта в рамките на седем дни от получаването му.

17. GRECO се съгласи по принцип държавният глава да бъде включен в петия кръг за оценка в областта „централно управление (висши държавни длъжности)“, когато участва редовно в разработването и/или изпълнението на правителствени функции или съветва правителството за такива функции. Те могат да включват определяне и прилагане на политики, прилагане на закони, предлагане и/или прилагане на законодателство, приемане и прилагане на подзаконови/нормативни постановления, вземане на решение за държавните разходи, вземане на решения за назначаване на лица на висши държавни длъжности.

---

<sup>11</sup> С изключение на случаите, когато президентският указ се отнася до: назначаването на служебно правителство, връчването на мандат за съставяне на правителство на кандидат за министър-председател, разпускането на парламента, връщане на законопроект в Парламента за по-нататъшно разискване, организацията и функционирането на кабинета на президента и назначаването на неговия персонал, насрочването на избори или референдум и обнародването на закон.

18. Изхождайки от информацията, предоставена от властите, потвърдена в хода на посещенията от различни събеседници, ЕОГ отбелязва, че президентът на България има процедурни/церемониални функции и няма активно участие в изпълнението на правителствените функции като част от изпълнителната власт. Президентът няма конкретна законодателна инициатива в парламента и всъщност неговите изпълнителни решения се основават или на предложения, или се нуждаят от одобрението на министър-председателя, на съответния министър или на Народното събрание. Президентът, също така, няма политически кабинет; секретарите на президентската администрация принадлежат към специална администрация, която подпомага президента при изпълнението на задълженията и не попадат в определението за лица, заемащи висши държавни длъжности. Президентските укази са предимно правни актове с единно приложение, които изтичат при прилагането им. В резултат на това GRECO заключава, че длъжността Президент на Република България не попада в категорията „Лица, заемащи висши държавни длъжности“.

### *Правителството*

19. Основната изпълнителна власт в България е предоставена на Министерския съвет, който по същество е правителството. Министерският съвет, ръководен от министър-председателя и съставен от заместник министър-председатели и министри, е централен колегиален орган с изпълнителна власт с обща компетентност. Министър-председателят ръководи и координира правителствената политика и отговаря за нея. Назначава и освобождава заместник-министри (член 108, алинея 2 от Конституцията; член 23, алинея 6 от Закона за администрацията). Министрите ръководят отделни министерства, които отговарят за техните действия. По време на посещенията съставът на кабинета беше както следва: Министър-председател, петима вицепремиери (1. Заместник министър-председател по европейските фондове и министър на финансите, 2. Заместник министър-председател по въпросите на доброто управление, 3. Заместник министър-председател на икономиката и промишлеността и министър на икономиката и промишлеността, 4. Заместник министър-председател по въпросите на регионалното развитие и благоустройството и министър на регионалното развитие и благоустройството, и 5. Заместник министър-председател по политиките в областта на климата и министър на околната среда и водите. Правителството се състои от общо 20 министри, от които пет са жени. В това отношение GRECO обръща внимание на [Препоръка Rec\(2003\)3 на Комитета на министрите относно балансираното участие на жените и мъжете в процеса на вземане на политически и обществени решения](#), според която балансираното участие на жените и мъжете означава, че представителството на жените или мъжете във всеки орган за вземане на решения в политическия или обществен живот не трябва да пада под 40%.

20. Решенията на Министерския съвет се вземат с обикновено мнозинство с кворум от най-малко половината от членовете, независимо дали става въпрос за приемане на нормативни актове или други административни актове. Заместник-министрите могат да участват в заседанията и да говорят, но нямат право на глас и не се вземат предвид за целите на кворума. Министрите отговарят за изготвянето на проектозаконови актове от компетентността на правителството в съответните сектори. Проектозаконите се представят за разглеждане от министъра, отговарящ за обществените отношения,

предмет на регулиране. Министърът е централен орган на изпълнителната власт със специална компетентност и ръководи отделно министерство. Министърът ръководи, координира и контролира изпълнението на държавната политика в съответствие с правомощията си. Министърът може да делегира правомощията си на заместник-министър (член 26, алинея 2 от Закон за администрацията).

21. Народното събрание избира и освобождава министър-председателя и по негово предложение членовете на Министерския съвет. То също така одобрява промените в правителството по предложение на министър-председателя (член 84, алинеи 6 и 7 от Конституцията). По предложение на министър-председателя Народното събрание създава, преобразува и закрива министерства.

22. Всички членове на Министерския съвет са отговорни пред Народното събрание, което се осъществява чрез парламентарен контрол и преки изслушвания на членовете на правителството от Народното събрание или чрез парламентарни комисии и разследвания. Министрите са отговорни както пред Народното събрание, така и пред министър-председателя. За разработването и прилагането на политика, за която не е създадено министерство, могат да бъдат създадени държавни агенции, които са пряко подчинени на Министерския съвет. На ниво министерства могат да бъдат създавани изпълнителни агенции за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за осъществяване на дейности и услуги, предоставяни от държавните органи и администрацията.

#### *Други лица, изпълняващи висши държавни длъжности*

23. В допълнение към членовете на правителството, следните постове се считат за политически назначавани при изпълнение на съответните им длъжности за срока на мандата на правителството:

- Началници на кабинетите на президента на България, на министър-председателя, на вицепремиерите и министрите;
- Главни секретари на президента на Републиката и на Министерския съвет (правителство);
- Главни секретари/административни секретари в администрацията на централното управление.

24. Министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите управляват под прякото си ръководство съответните политически кабинети (членове 27 и 28, ал. 1 - 4 от Закон за администрацията). Министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите създават политически кабинет под прякото им ръководство (член 28 от Закон за администрацията). Членовете на политическия кабинет на министър-председателя се назначават със заповед на министър-председателя. Членовете на политическите кабинети на министрите (с изключение на заместник-министрите) се назначават от съответния министър. Съставът на политическите кабинети на вицепремиерите, броят и видът на длъжностите на служителите в политическите кабинети, както и основните задачи на консултантите се определят от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация (наричан по-долу

„Правилник на Министерския съвет“, последно изменен на 20 май 2022 г.). Членовете на политическия кабинет на заместник министър-председателя се назначават от съответния заместник министър-председател. Политическият кабинет е организационна структура с консултативни, контролни и информационно-аналитични функции, която подпомага съответния изпълнителен орган при определянето и провеждането на правителствени политики в областта на неговите правомощия. За изпълнение на програмата на Министерския съвет политическите кабинети предлагат на изпълнителните органи стратегически приоритети, цели и решения, свързани с тяхната компетентност и наблюдават изпълнението им. Политическите кабинети организират и отношенията на съответните изпълнителни органи с други държавни органи и с обществеността.

25. Политическият кабинет на министър-председателя включва началника на кабинета, говорителя, парламентарния секретар и ръководителя на отдела за връзки с обществеността (чл. 28, ал. 2 от Закон за администрацията), както и съветници, експерти и асистенти. Политическите кабинети на вицепремиерите в момента включват началник на кабинета, съветници, експерти и помощници (член 19 от Правилника на Министерския съвет). Политическите кабинети на министрите включват заместник-министри, началник на кабинета, парламентарен секретар, ръководител на отдел „връзки с обществеността“, съветници, експерти и технически асистенти. По изключение в политическия кабинет на министъра на външните работи има и говорител.

26. Назначаването на членове на политическите кабинети се оставя на преценката на министър-председателя/заместник министър-председателите и министрите. Съгласно чл. 28, ал. 5 от Закона за администрацията, членовете и персоналот на политическите кабинети изпълняват задълженията си въз основа на трудов договор, сключен с органа, на чийто политически кабинет служат. Договорите, сключени с членове на политическите кабинети, се прекратяват по преценка на съответния изпълнителен орган (министър-председател, заместник министър-председател, министри) или при прекратяване на правомощията му. Изпълнителният орган може да делегира на началника на кабинета конкретни правомощия, свързани с назначаването на членове, съветници, експерти и технически сътрудници на политическия кабинет, с изключение на прекратяването на договори, както и на налагането на дисциплинарни наказания.

27. Съгласно чл. 28, ал. 3 от Закона за администрацията съставът на политическите кабинети на вицепремиерите, както и броят и видът на длъжностите на служителите в политическите кабинети, се определят от Правилника на Министерския съвет. ЕОГ отбелязва, че Приложение № 3 към Правилника на Министерския съвет посочва общия брой на служителите в администрацията на Министерския съвет, включително тези в политическите кабинети на министър-председателя и заместник министър-председателя. Освен това е упоменато, че броят на членовете на политическите кабинети на министрите се определя в съответните им правилници<sup>12</sup>.

28. Съгласно чл. 16 – 19 от Правилника на Министерския Съвет, всички членове на политическите кабинети, включително съветници и експерти, изпълняват ключови

---

<sup>12</sup> По този начин в Правилника на Министерския съвет се посочва, че политическият кабинет на министър-председателя може да има до 17 членове, в Правилника за дейността на Министерството на правосъдието се предвижда, че политическият кабинет на министъра може да се състои от не повече от осем членове; а процедурният правилник на Министерството на финансите предвижда 19-членен политически кабинет.

функции в изпълнителната власт, пряко или непряко влияещи върху решенията<sup>13</sup>, взети от тези изпълнителни органи; ето защо, за целите на настоящата оценка, ЕОГ е на мнение, че те попадат в категорията „лица, заемащи висши държавни длъжности“, т.е. министър-председателят, министрите и членовете на политическите кабинети, включително съветниците и експертите.

29. Наред с политическите кабинети, главните секретари в различни органи на изпълнителната власт (Министерски съвет, министерства и др.) играят основна роля в подготовката и изпълнението на висшите държавни длъжности в централното управление<sup>14</sup>. Чл. 8, ал. 3 от Закона за администрацията предвижда, че главният секретар се назначава от съответния орган. Главните секретари се считат за лица, заемащи ръководни длъжности в държавната служба. Поради това те се назначават съгласно разпоредбите на Закона за държавните служители чрез конкурси за назначаване на персонал (чл. 10 - 10б от Закона за държавните служители). Изхождайки от важната им роля в организацията на работата и вземането на решения от изпълнителните органи, според ЕОГ, главните секретари попадат в категорията на лицата, заемащи висши държавни длъжности, и се считат за такива за целите на настоящия доклад.

30. Освен политически назначения, всяко министерство и публичен орган на изпълнителната власт има служители на държавната администрация, които са държавни служители, чието назначаване и професионални отношения се регулират от Закона за държавните служители, Закона за администрацията, Кодекса на труда и др. Припомня се, че държавните служители вече са били оценявани в рамките на Втория кръг на оценка на GRECO и тези категории не се считат за ЛЗВДД в това отношение.

### *Проучване и публичност*

31. С оглед на проучването на политическите назначения преди назначаването им, някои насоки относно критериите, които трябва да се следват при назначаването на

---

<sup>13</sup> Началникът на политическия кабинет на министър-председателя изготвя програмата на министър-председателя; организира отношенията на министър-председателя с членовете на Министерския съвет, други държавни органи и органите на местното самоуправление, както и с ръководствата на политически и обществени организации и с гражданите; организира заседанията на политическия кабинет; осигурява координацията на работата на политическия кабинет на министър-председателя с политическите кабинети на министрите; ръководи работата на съветниците, експертите и техническите сътрудници в политическия кабинет. Съветниците и експертите в политическия кабинет на министър-председателя събират, обобщават и анализират информацията, необходима за стратегическото планиране и развитието на правителствените политики; наблюдават и подготвят анализи относно изпълнението на правителствената програма; изготвят доклади, анализи, експертни становища и други материали по въпроси, които се разглеждат от политическия кабинет на министър-председателя. Съветниците в политическия кабинет на министър-председателя служат и като секретари на Съвета за сигурност. Подобни функции се изпълняват от членове на политическите кабинети на вицепремиерите. Освен това в член 19, ал. 3 се предвижда, че съветниците и експертите в политическия кабинет събират, обобщават и анализират информация и разработват проекти на политически решения в области, координирани от съответните заместник министър-председатели; изготвят доклади, анализи, експертни становища и други материали по въпроси, координирани от съответните вицепремиери.

<sup>14</sup> Съгласно член 8 от Закона за администрацията административното ръководство на орган на държавната власт се изпълнява съответно от главен секретар или от общински секретар. Главният секретар ръководи администрацията чрез координиране и контролиране на административните звена по отношение спазването на нормативните актове и законовите директиви на [компетентния] орган на държавната власт и отговаря за планирането и докладването относно изпълнението на годишните цели на администрацията.

членове на политическите кабинети, могат да бъдат изведени от коалиционното споразумение, сключено през декември 2021г.<sup>15</sup> между четирите политически структури, формиращи тогавашната управляваща коалиция. Те включват предварително разрешение от Националната агенция за приходите и Националната служба за сигурност, чисто криминално досие, липса на висящи обвинения в съда, липса на публични плащания, дължими от кандидатите за назначаване, или компании, които са тяхна собственост и т.н. Споразумението обаче поражда само политическо задължение, приложимо за неговите членове, ограничено до продължителността на правителството, което е съставено от тези политически субекти, и вече не е в сила. В това отношение не са налице правни разпоредби. Като има предвид това, **GRECO препоръчва да се въведат правила за несъвместимости и проучване въз основа на критерии за почтеност по отношение на наемането, по преценка на централното управление, на лица, които да дават съвети на лица, заемащи висши държавни длъжности или да изпълняват подобни функции.**

32. Що се отнася до публичността на членовете на политическите кабинети, на ЕОГ беше казано, че имената на политическите съветници на министър-председателя са публично известни и че Министерският Съвет инструктира министерствата да публикуват съставите на съответните си политически кабинети. Дали обаче тази инструкция е последователно прилагана от всички министерства, остава неясно. Що се отнася до заплатите, техният диапазон за някои членове на политическите кабинети е публичен, но конкретните заплати се разкриват само при поискване. Допълнителните дейности на членовете на кабинета (когато участват в такива дейности) не се оповестяват публично.

33. **GRECO препоръчва да се регулира, че непрекъснато актуализираната информация за имената, функциите и възнагражденията - и допълнителните дейности, според случая - на членовете на политическите кабинети, привлечени към висши държавни длъжности, се разкриват по начин, който осигурява лесен и подходящ публичен достъп онлайн.**

#### *Статут и възнаграждение на лица, заемащи висши държавни длъжности*

34. Размерът на възнаграждението на министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите се определя с Решение № 240 на Министерския съвет от 6 декември 1990 г. за определяне на заплатите на висшите ръководители в държавните органи. Заплатата на членовете на политическия кабинет, различни от началниците, не е по-висока от 4 100 лв. (2 050 евро) (най-висока е заплатата на говорителя на правителството и на парламентарния секретар в кабинета на министър-председателя). Максималната заплата на съветниците в кабинета на министър-председателя и кабинета на министъра е съответно 3 250 лв. (1 625 евро) и 2 800 лв. (1 400 евро). Понастоящем основните месечни заплати на лицата, заемащи висши държавни длъжности, са, както следва:

---

<sup>15</sup> Споразумението за съвместно управление на Република България в периода 2021-2025 г., сключено между политическите партии, които формират правителството на България в резултат на парламентарните избори от 14 ноември 2021 г., бе публикувано онлайн на 10 декември 2021 г. Споразумението, *наред с другото*, определи политическите приоритети, както и краткосрочните и средносрочните цели в ключови области на политиката и условията за тяхното постигане. Една от основните цели на споразумението беше да се гарантира, че България е „страната, която прилага модела за успешна борба с корупцията“.

<i>Лица на висши държавни длъжности</i>	<i>Основна заплата (Q3 2022)</i>
Министър-председател	7975,00 ЛВ. (4080 евро)
Вицепремиери	7547,00 ЛВ. (3860 евро)
Министри	6946,00 ЛВ. (3550 евро)
Началник на кабинета на министър-председателя	6251,40 ЛВ. (3200 евро)
Началник на кабинета на заместник министър-председателя	5972,95 ЛВ. (3050 евро)
Началници на кабинети на министрите	5621,60 ЛВ. (2870 евро)

35. Българското законодателство не предвижда специален данъчен режим за ЛЗВДД. Държавните служители, включително ЛЗВДД, могат да наемат гаражи на държавни жилища и паркинги в имоти, наети от правителствени агенции<sup>16</sup>. Българското законодателство не предвижда обезщетения или привилегии за ЛЗВДД след напускане/отстраняване от длъжност.

36. Правилникът на Министерския съвет дава право на министър-председателя, заместник министър-председателите, началниците на техните политически кабинети и главния секретар на Министерския съвет на разходи за представителни цели<sup>17</sup>, предвидени в бюджета на Министерския съвет. Подобни разходи се предвиждат и за министрите в бюджетите на съответните министерства. Размерът на тези разходи обикновено е ограничен до 250 лв. (около 125 евро) на месец, като исканията се подават чрез дирекция „Държавен протокол“ на Министерския съвет.

### **Антикорупционна политика и политика за почтеност, регулаторна и институционална рамка**

#### *Антикорупционна политика и политика на почтеност*

37. Законодателните и институционалните мерки за предотвратяване и борба с корупцията, включително по отношение на ЛЗВДД, са предвидени в действащата Национална стратегия за превенция и борба с корупцията в Република България за периода 2021 – 2027 г. (Наричана по-долу „Национална стратегия за борба с корупцията“), приета от Министерския съвет на 19 март 2021 г. Тя се основава на предишната Национална стратегия за превенция и борба с корупцията за периода 2015-2020 г.<sup>18</sup>. Националната стратегия за борба с корупцията се състои от седем основни приоритета, всеки от които съдържа набор от специални мерки. Стратегията е придружена от пътна карта за изпълнение, в която са определени действията за изпълнението на всяка мярка по съответните приоритети, показателите за изпълнение,

<sup>16</sup> Както е предвидено в глава трета, озаглавена „Отдаване под наем на недвижими имоти – частна държавна собственост“ от Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост.

<sup>17</sup> Член 27, ал. 2 и 3 от Правилника на Министерския съвет.

<sup>18</sup> Текстът на Националната стратегия за превенция и борба с корупцията за периода 2015-2020 г. е достъпен на следния линк: [https://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria\\_Anti-corruption\\_strategy\\_-2015.pdf](https://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria_Anti-corruption_strategy_-2015.pdf)

отговорните и участващи институции, сроковете за финансиране и изпълнение. Според ЕОГ, Националната стратегия подчертава важни недостатъци и определя ключови етапи, които трябва да бъдат постигнати, за да се засили антикорупционният отговор в България. Като цяло тя осигурява солидна основа за конкретни стъпки, които да бъдат предприети в това отношение. ЕОГ насърчава българските власти да осигурят пълно и ефективно изпълнение на мерките, предвидени в Националната стратегия за борба с корупцията, наред с оценка на резултатите от изпълнението, за да се гарантира, че следващият антикорупционен документ се основава на извлечените поуки и взема предвид всички разпознати нови предизвикателства. За тази цел, обаче, е необходима методика за анализ на риска, която да обхваща лицата, заемащи висши държавни длъжности (вж. т. 38 и 39 по-долу).

38. ЕОГ отбелязва, че една от мерките, предвидени в Националната стратегия за превенция и борба с корупцията за периода 2021-2027 г., е въвеждането на ефективна система за проверка на почтеността на служителите в администрацията, заемащи позиции с висок корупционен риск. Това включва създаването на ефективни системи за проверка на почтеността на служителите в тези структури, както и създаване на ефективни методологии за оценка на риска от корупционно поведение. Съгласно вътрешното право (чл. 30 – 32 от Закона за борба с корупцията,) управлението на риска от корупция трябва да бъде разгледано от Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (наричана по-долу „Комисията за борба с корупцията“)<sup>19</sup>, Главния инспекторат на Министерския съвет и инспекторатите. На ЕОГ беше казано, че предстои подготвителна работа; обаче постепенното въвеждане на методологията за оценка на антикорупционния риск за служители в администрацията, заемащи длъжности с висок корупционен риск, се предвижда да приключи чак до 2025 г. Докато Националната стратегия за борба с корупцията е ценен политически инструмент, а краткотрайното коалиционно споразумение създаде определени политически ангажменти, ЕОГ отбелязва, че понастоящем в България не съществува методология за оценка на риска по отношение на идентифицирането и предотвратяването на корупционно поведение, по отношение не само на ЛЗВДД, но и на изпълнителните органи, като цяло.

39. **GRECO препоръчва приоритетно да се приеме методика за анализ на риска, която да обхваща специфичните рискове за почтеността на лицата, заемащи висши държавни длъжности, този анализ да се извършва редовно и в документите за антикорупционно ръководство на Министерския съвет и министерствата да се включват коригиращи мерки.**

#### *Правна рамка, етични принципи и правила за поведение*

40. На 12 януари 2018 г. Народното събрание прие Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (наричан по-долу Закона за борба с корупцията), който влезе в сила на 23 януари 2018 г. Законът за борба с се прилага за 50 категории държавни служители на високо равнище, включително

---

<sup>19</sup> Чрез прилагане на държавната политика за превенция на корупцията, събиране на обобщаваща и анализираща информация за националните антикорупционни мерки, консултиране на проектозаконали по темата за възможен корупционен риск, откриване и анализиране на корупционни рискови зони, разработване на методологии за оценка на корупционния риск, стандарти за етично поведение и системи за тестване на почтеността и подпомагане на тяхното прилагане.



президента, вицепрезидента, министър-председателя, заместник министър-председателите, министри, заместник-министри и началници на политически кабинети (член 6, ал.1 от закона). Член 6, ал.1, т. 26 от Закона за борба с корупцията предвижда, че главният секретар и заместник главният секретар на Министерството на вътрешните работи, както и административният секретар, генералният директор и заместник-генералният директор, директорът на дирекция „Вътрешна сигурност“, регионалните директори и заместник-регионалните директори на Министерството на вътрешните работи също попадат в приложното поле на този закон. Главните секретари на Министерския съвет, Народното събрание, президента и други органи в изпълнителната администрация също се считат за „заемащи висши държавни длъжности“ по чл. 6, ал. 1, т. 28 от този закон, и следователно са обект на задължения за прозрачност и отчетност по глави пет и осем от Закона за борба с корупцията и са обект също на разпоредбите за административно наказание по глава петнадесет от този закон.

41. Освен това, съгласно §2, ал.1, точка 4 от допълнителните разпоредби на Закона за борба с корупцията, правилата относно декларациите, конфликтите на интереси и санкциите се прилагат и за членовете на политическите кабинети, различни от посочените в чл. 6, ал.1, включително съветници и експерти в политическите кабинети.

42. Първият кодекс за поведение на длъжностните лица на публичната администрация е приет от Министерския съвет през 2004 г. Той е заменен от новия Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация (наричан по-долу „Кодекс за поведение“), приет с Постановление № 57 на Министерския съвет от 2 април 2020 г. и в сила от 8 май 2020 г. Кодексът за поведение урежда поведението на всички служители в публичната администрация, както и на служителите на органите на местното самоуправление<sup>20</sup>, доколкото те не са предмет на специален закон или указ на президента.

43. Въпреки че сравнително скорошното приемане на Кодекса за поведение, приложим за персонала на публичната администрация, е положително развитие, изглежда, че той не обхваща лицата, заемащи висши държавни длъжности. Разпоредбите на Кодекса за поведение последователно се отнасят до „служители на държавната администрация“, като не се споменават висши служители (министър-председател, заместник министър-председатели, министри, началници на политически кабинети и др.). Освен това ЕОГ отбелязва, че съгласно чл. 3 от Закона за държавните служители, членовете на политическите кабинети, съветниците и експертите в тези кабинети не се считат за държавни служители, което би предполагало, че те са изключени от приложното поле на Кодекса за поведение. За да потвърди това заключение, ЕОГ се позовава на Националната стратегия за борба с корупцията за периода 2021-2027, която предвижда разработване на Кодекс за етично поведение на лицата, заемащи висши публични длъжности в изпълнителната власт<sup>21</sup>. В хода на посещенията на място, ЕОГ получи разнопосочна информация от различните събеседници по отношение на приложимостта на Кодекса за поведение към ЛЗВДД.

---

<sup>20</sup> Кодексът за поведение на служителите на държавната администрация се състои от седем глави, в които се определят принципите, които трябва да се спазват от служителите на държавната администрация, регулира въпроси като отношенията с физически лица, юридически лица и други организации, професионалното поведение, антикорупционното поведение, отношенията с колеги и личното поведение.

<sup>21</sup> Мярка 5, приоритет 1 от Националната стратегия за борба с корупцията за периода 2021-2027.

Изглежда, че няма достатъчно информираност сред различните органи по този въпрос. След посещението властите заявиха, че подготовката и приемането на Кодекс за етично поведение на лицата, заемащи висши публични длъжности в изпълнителната власт, е планирано да се осъществи до 1 януари 2023 г.<sup>22</sup> ЕОГ подчертава, че предвид мащаба на проблема с корупцията в България, и необходимостта от повишаване на прозрачността и отчетността в централното управление, липсата на приложими правила за поведение за лицата, заемащи висши държавни длъжности, е сериозен недостатък, който следва да бъде разгледан приоритетно.

44. Поради това **GRECO препоръчва i) да се приеме, публикува и допълни всеобхватен кодекс за поведение на лицата, заемащи висши държавни длъжности, с ясни насоки относно конфликтите на интереси и други въпроси, свързани с почтеността (контакти с трети страни, подаръци и други облаги, допълнителни дейности, договори с държавни органи, ограниченията след наемане на работа и т.н.) и ii) този кодекс да се придружава от надежден и ефективен надзорен механизъм, предвиждащ точни санкции за нарушения и инструменти за тяхното прилагане.**

#### *Институционална рамка*

##### Национален съвет за борба с корупцията

45. Националният съвет за антикорупционни политики (наричан по-долу „НСАП“) е създаден през май 2015г.<sup>23</sup> от Министерския съвет като междуведомствен орган с консултативни, координиращи и контролни функции по отношение на разработването и прилагането на политики в областта на превенцията и противодействието на корупцията. НСАП наблюдава изпълнението на стратегическите документи и програмните документи и организира независима оценка за тази цел. В хода на посещението ЕОГ чу от представители на различни публични органи, че през последните години НСАП не е бил активен, като последната среща датира от януари 2019 г., а най-скорошният му публикуван доклад е от 2017 г. Изглежда, че НСАП няма собствен секретариат, тъй като тези функции се изпълняват от главния инспекторат на Министерския съвет<sup>24</sup>. ЕОГ остана с впечатлението, че разделението на задачите между НСАП и Комисията за борба с корупцията не е ясно разбрано от събеседниците, интервюирани на по време на посещението, включително представителите на Комисията за борба с корупцията.

##### Комисията за борба с корупцията

46. Законът за борба с корупцията предвижда създаването на единен антикорупционен орган (Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, наричана по-долу „Комисията за борба с

---

<sup>22</sup> Водеща институция за разработването на Кодекса за етично поведение на лица, заемащи висши публични длъжности в изпълнителната власт, е главният инспекторат на Министерския съвет. Комисията за борба с корупцията ще участва в работната група за разработване на Етичен кодекс, който се предвижда да бъде създаден за тази цел.

<sup>23</sup> Постановление № 136 на Министерския съвет от 29 Май 2015 г., с измененията.

<sup>24</sup> Националната стратегия за борба с корупцията признава необходимостта от „създаване на постоянен секретариат към НСАП, съставен от държавни служители, за да се гарантира определената дейност на НСАП“, както е посочено в мярка 1 от приоритет 1, озаглавена „Укрепване на капацитета и повишаване на прозрачността при работата на органите и звеното за борба с корупцията“.

корупцията<sup>25</sup>), съчетаващ функциите по проверка на имуществените декларации на високопоставени държавни служители и установяване на конфликт на интереси и на незаконно придобитото имущество от високопоставени държавни служители. Комисията за борба с корупцията се състои от пет члена: Председател, заместник-председател и трима членове, всичките с шестгодишен мандат. Член 8 от Закона за борба с корупцията гласи, че председателят<sup>26</sup> на Комисията се избира от Народното събрание по предложение на народните представители. Заместник-председателят<sup>27</sup> и другите членове<sup>28</sup> на Комисията се избират от Народното събрание по предложение на председателя на Комисията. Дейността на Комисията за борба с корупцията се контролира от Народното събрание чрез годишни доклади, които се публикуват и на уебсайта на Комисията за борба с корупцията.

47. Законът за борба с корупцията съдържа подробни разпоредби, насочени към прозрачността при подбора на председателя на Комисията за борба с корупцията. По този начин номинациите за председател трябва да бъдат представени в Народното събрание не по-рано от три месеца и не по-късно от два месеца преди изтичането на мандата на Комисията и да бъдат публикувани заедно с автобиографиите на кандидатите на уебсайта на Народното събрание, в рамките на два работни дни след получаването им. Те трябва да бъдат придружени от подробни аргументи относно професионалната репутация и моралната цялост на кандидатите; документално доказателство за съответствие с изискванията за заемане на длъжността. Наред с номинациите следва да се публикуват и името и мотивите на народния представител, който подава кандидатурата. Всеки кандидат трябва да представи на парламентарната комисия, подготвяща избора, в срок от седем дни от публикуването на съответните кандидатури, писмена визия за работата си като член на Комисията, декларация за несъвместимост и декларация за имущество и интереси, която трябва да бъде публикувана на уебсайта на Народното събрание. Не по-късно от седем дни преди изслушването организациите на гражданското общество, академичните институции и научните организации могат да представят на Комисията становища относно кандидатите, включително въпроси, които да бъдат зададени на съответния кандидат. Подобен процес на проверка се предвижда и за заместник-председателя и членовете на Комисията; в този случай, обаче, кандидатите се номинират от председателя на Комисията вместо от депутатите.

---

<sup>25</sup> Комисията е правопреемник на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликти на интереси и Центъра за превенция и борба с корупцията и организираната престъпност към Министерския съвет, Службата за публичен регистър към Сметната палата във връзка с дейностите по отменения Закон за прозрачност на активите на длъжностни лица, заемащи висши държавни и други длъжности, Съответния специализиран отдел на държавна агенция „Национална сигурност“ за борба с корупцията сред висшите държавни длъжности и Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, създадена с отменения Закон за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност от 2005 г.

<sup>26</sup> За председател на Комисията се избира български гражданин с високи професионални и нравствени качества, който има висше юридическо образование и е практикувал право в продължение на най-малко десет години.

<sup>27</sup> За заместник-председател на Комисията се избира български гражданин с високи професионални и нравствени качества, който притежава университетска степен по икономика или право, получил е образователно-квалификационна степен „магистър“ и има най-малко пет години съответен опит.

<sup>28</sup> За членове на Комисията се избират български граждани с високи професионални и нравствени качества, които притежават университетска степен, получили образователно-квалификационна степен „магистър“ и имат най-малко пет години съответен опит.

48. Парламентарната комисия, отговаряща за борбата с корупцията и конфликта на интереси, извършва проверка на кандидатите чрез проверка на евентуалната им принадлежност към „Държавна сигурност“ и разузнавателните служби на Българската народна армия, чрез искане на съответната информация от Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към „Държавна сигурност“ и разузнавателните служби на Българската народна армия. Изслушванията на всеки кандидат се провеждат на открито заседание на парламентарната комисия не по-късно от седем дни преди провеждане на избора, а пълен стенографски протокол на изслушването се публикува на уебсайта на Народното събрание. Парламентарната комисия изготвя подробен и мотивиран доклад за професионалните и нравствените качества на кандидатите, който се публикува на уебсайта на Народното събрание. Народното събрание гласува за всеки от кандидатите поотделно.

49. ЕОГ взема под внимание подробните правила, определящи процедурата за избор на председател на Комисията, които изглежда, че осигуряват значителни гаранции за прозрачността на процеса, включително проучването на кандидатите. Проверката на кандидатите за заместник-председател и членове на Комисията от Народното събрание следва подобна процедура като тази за председателя на Комисията (чл. 9, ал.10 от Закона за борба с корупцията). Въпреки това ЕОГ отбелязва, че кандидатите се избират индивидуално от председателя и се предлагат на Народното събрание, по негова лична преценка и без предварителен подбор. Изборът на кандидати, които да станат членове на основен орган за борба с корупцията, с ключови политически и оперативни задачи като насърчаване на почтеността, прозрачността и отчетността и т.н., не следва да се оставя на индивидуално решение, а да бъде обект на по-висока степен на гаранции и прозрачност, за да се засили общественото доверие в неговата безпристрастност и да се насърчи доверието в антикорупционната система в България.

50. В хода на посещенията на ЕОГ беше представено широко споделяното мнение сред представителите на властите и гражданското общество, че Комисията за борба с корупцията, която има широк спектър от компетенции (например проверка на декларации за имущество и интереси, започване на разследвания на престъпления, свързани с корупция, и производства с отнемане на имущество) е до голяма степен неефективна. Народното събрание не одобри годишния доклад на Комисията за борба с корупцията за 2021 г., но не бяха представени обяснения за причините за това.

51. На 7 Октомври 2022 г. властите информираха GRECO, че на 30 Септември 2022 г. е предоставен за обществени консултации нов проектозакон за противодействие на корупцията сред лицата, заемащи висши държавни длъжности за периода от 30 септември до 14 октомври. Новият проектозакон значително подобрява структурата, изборната процедура и мандата на настоящата Комисия за борба с корупцията и въвежда следните новости:

- Комисията за борба с корупцията е разделена на два независими органа: Комисията за борба с корупцията и Комисията за установяване на конфликт на интереси и конфискация на незаконно придобито имущество;
- антикорупционната дейност ще се осъществява в две направления: превенция на корупцията и оперативна дейност за разследване на корупционни престъпления; новата Комисия за борба с корупцията („Новата комисия“) няма да има вече задачата да установява конфликт на интереси и да проверява имуществени декларации;

- определението за корупция ще бъде заменено с посочване на корупционните престъпления, по отношение на които Новата комисия ще упражнява своите правомощия;
- кръгът от лица, заемащи висши държавни длъжности, по отношение на които Новата комисия може да започне разследване, ще бъде стеснен до 17 категории лица, заемащи най-високите длъжности на централно и местно равнище;
- правилата за избор на членовете на Новата комисия ще бъдат изменени, така че двама от членовете да бъдат избирани от Народното събрание, един - назначен от президента на Република България, един - от Общото събрание на съдиите във Върховния касационен съд и един от Общото събрание на съдиите във Върховния административен съд. Новата комисия ще бъде председателствана на ротационен принцип, а нейните членове ще имат петгодишен мандат, без възможност за преизбиране;
- длъжностните лица на Новата комисия ще бъдат разследващите органи за корупционни престъпления по смисъла на Наказателно-процесуалния кодекс (подобно на разследващите полицейски служители и разследващите митнически инспектори);

52. За да отразят тези новости, властите възнамеряват да направят значителни изменения в Закона за борба с корупцията, за да стеснят обхвата му, с цел регулиране дейностите по предотвратяване на конфликт на интереси, публичност на активите и интересите на широк кръг лица и конфискация на незаконно придобито имущество.

53. ЕОГ взема предвид новия проектозакон за противодействие на корупцията сред лицата, които заемат висши държавни длъжности. Въпреки че някои от неговите разпоредби изглежда представляват подобрене на настоящите условия за създаване на Комисия за борба с корупцията, ЕОГ не е в състояние да предостави подробно становище по проектозакона на този етап. Много ще зависи от развитието на проектозакона по време на законодателния процес, включително обществената консултация, за която властите, за пореден път, са определили много кратко време (вж. т. 70). С оглед на предходните параграфи, **GRECO препоръчва (i) да бъдат изяснени отношенията и координацията между Националния съвет по антикорупционни политики и Комисията за борба с корупцията (или нейните правоприемници), както и съответните им задачи; (ii) процесът на подбор и назначаване на всички членове на Комисията за борба с корупцията да се основава на заслуги, прозрачност и да подлежи на гаранции, които предотвратяват неправомерно политическо влияние.**

#### *Осведоменост*

54. Съгласно чл. 32, ал. 1, точка 6 от Закона за борба с корупцията функциите на Комисията за борба с корупцията включват разработване на методологии за оценка на корупционния риск, стандарти за етично поведение, системи за проверка на почтеността и подпомагане на публичните органи при тяхното прилагане. Висшите държавни служители (включително министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите и заместник-министрите) могат да получат информация и съвети относно правилата за почтеност и съответното законодателство от Главния инспекторат към Министерския съвет. Други членове на политическите кабинети могат да получат информация и съвети относно правилата за почтеност и съответното

законодателство от основаните в съответните им министерства инспекторати.

55. Дейностите, предприети от Комисията за борба с корупцията при изпълнението на държавната антикорупционна политика, включват и разпространение на информация, свързана с противодействие на корупцията, антикорупционни политики и мерки (чл. 30, т. 3, от Закона за борба с корупцията). Във връзка с изпълнението на тези задължения Комисията за борба с корупцията е упълномощена да: 1) организира обучения, семинари и информационни кампании с антикорупционна насоченост; 2) дава становища по искания от заинтересовани страни относно прилагането на закона във връзка с предотвратяването на корупцията; 3) организира анализи и проучвания на общественото мнение. Властите се позоваха на няколко обучителни дейности, организирани от Комисията за борба с корупцията за различни държавни органи, включително по наскоро сключения меморандум за сътрудничество между Комисията, Университета за национално и световно стопанство (УНСС), омбудсмана и Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика на Народното събрание. Тези дейности обаче не включват ЛЗВДД.

56. В хода на посещението ЕОГ бяха информирани, че тъй като не са въведени специфични правила за поведение, касаещи ЛЗВДД, не са провеждани и дейности за осведомяване на ЛЗВДД по въпросите, свързани с почтеността, нито съществува специален механизъм за поверително консултиране по етични въпроси. Представители на Главния инспекторат на Министерския съвет и на Комисията за борба с корупцията заявиха, че ЛЗВДД „са свободни да се обръщат към Комисията и Главния инспекторат за консултации по въпросите на почтеността, но това е доста неформална договореност, за която не са проведени дейности за повишаване на осведомеността. Също така не е ясно дали и до каква степен се гарантира поверителността по време на тези консултации. ЕОГ се опасява от смесване на ролята на Комисията за борба с корупцията като предоставя поверителни съвети, от една страна, и провежда разследвания, от друга страна. За да се избегнат евентуални предполагаеми конфликти на интереси и очевидна липса на безпристрастност, може да е най-добре тези две различни функции да бъдат поети от отделни органи или субекти, както е предвидено в проекта на Закон за противодействие на корупцията сред лицата, заемащи висши държавни длъжности (вж. т. 51).

57. ЕОГ подчертава, че осведомеността относно приложимите правила за почтеност и възможността за търсене на поверителни съвети относно тяхното съдържание и приложение са от съществено значение за укрепване на почтеността при вземането на решения и насочване на ЛЗВДД при справянето с етични дилеми в ежедневните им дейности. Поради това **GRECO препоръчва (i) да се осигури специално повишаване на осведомеността/обучение на лицата с висши ръководни функции по въпросите, свързани с почтеността, включително бъдещия кодекс за поведение, при встъпване в длъжност и на редовни интервали след това; (ii) да се осигуряват ефективни поверителни консултации за ЛЗВДД по въпроси, свързани с почтеността, и (iii) да се разработи ефективен механизъм за осигуряване на съгласуваност на съветите между лицата, отговорни за предоставянето на съвети по етичните въпроси.**

#### **Прозрачност и надзор на изпълнителната дейност на централното управление**

*Достъп до информация*

58. Достъпът до информация се регулира главно от конституционните разпоредби и Закона за достъп до обществена информация от 2000 г. Законът за достъп до обществена информация предоставя на българските граждани, както и на чужденците и лицата без гражданство, пребиваващи на нейна територия, право на достъп до обществена информация в съответствие с процедурата, установена в този закон (чл. 4). От 2019 г. Министерският съвет управлява платформата за достъп до обществена информация (ПДОИ)<sup>29</sup>, която обединява около 587 институции, включително тези на изпълнителната власт, както и всички общини. Освен това се съобщава, че проектозаконът за достъп до обществена информация предвижда интегриране на всички искания за информация, подадени по електронен път в ПДОИ. Достъпът до информация може да бъде ограничен, ако се отнася до информация, която е класифицирана или защитена по друг начин от закона като тайна информация. Последващ достъп до административна обществена информация може да бъде ограничен (чл. 13, ал.2), когато се отнася до вътрешната подготовка на закони на държавните органи, които нямат самостоятелно значение, когато съдържа становища и позиции във връзка с настоящи или бъдещи преговори, проведени от даден държавен орган. АLINEЯ 3 от същия член гласи, че достъпът до административна обществена информация не може да бъде ограничен, ако има надделяващ обществен интерес.

59. Исканията за достъп до обществена информация могат да бъдат отправени устно или писмено, включително чрез електронна комуникация (чл. 24) и следва да посочват името и фамилията на заявителя, описанието на исканата информация, предпочитаната форма на достъп до исканата информация и адреса на заявителя (чл. 25). Ако тези изисквания не бъдат изпълнени, заявлението не се разглежда. На исканията за информация трябва да се отговаря възможно най-скоро, но не по-късно от 14 дни от датата на регистрация на искането (чл. 28, ал.1). Органът, до който е отправено искането, трябва да информира писмено заявителя за решението си, включително за отказа си да предостави информация (чл. 28, ал. 2). 14-дневният срок може да бъде удължен с не повече от десет дни, когато исканата информация е обемна и нейното извличане изисква допълнително време (чл. 30, ал. 1). Той може да бъде удължен с до още четиринадесет дни, когато предоставянето на исканата информация подлежи на съгласие от трета страна, за която се отнася тази информация (чл. 31, ал. 1).

60. Законът за достъп до обществена информация не предвижда специален публичен орган, който да следи за неговото прилагане и да получава жалби. Всяко решение относно достъпа до обществена информация подлежи на обжалване пред административния орган, до който е отправено искането за информация, или пред административните съдилища съгласно процедурата, установена в Административнопроцесуалния кодекс. Законът предвижда и налагането на различни санкции на длъжностни лица за незаконен отказ за предоставяне на информация, от 50 лв. (около 25 евро) до 100 лв. (около 50 евро), както и за неспазване на съдебното решение за предоставяне на достъп до информация (от 200 до 2000 лв., т.е. от 100 до 1000 евро). Според властите администрацията на Министерския съвет е разпространила насоки за прилагането на Закона за достъп до обществена информация, както и модела на вътрешните правила, които трябва да се прилагат от органите на изпълнителната власт, за да се обедини практиката между различните органи на изпълнителната власт

---

<sup>29</sup> Достъпен чрез следния линк:

<https://pitay.government.bg/PDoiExt/indexExt.jsf;jsessionid=lwZaUxvNyd2w1qdi-vO5SrqTUE0Mo7zJqOxXDb9x.egp16-app1p>

при прилагането на този закон. В края на 2021 г. в рамките на Съвета за административна реформа беше създадена работна група със сходна задача. Освен това Годишните доклади за състоянието на достъпа до информация се изготвят от Фондация Програма Достъп до Информация.

61. ЕОГ отбелязва, че България нито е подписала, нито ратифицирала Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS № 205) и насърчава властите да го направят<sup>30</sup>. В хода на посещението представители на гражданското общество споделиха мнението, че на практика достъпът до информация варира в различните институции, като някои са доста отворени, докато други, позовавайки се на прокуратурата, рядко отговарят на искания за информация. Други примери за „административно мълчание“ касаят Министерството на икономиката, а напоследък и Министерството на вътрешните работи. ЕОГ бяха информирани и за няколко случая, когато липсата на отговор на искане за обществена информация е била обжалвана пред съда и информацията е била предоставена въз основа на съдебно решение. Представители на Службата на омбудсмана потвърдиха, че голям брой от жалбите, получени по въпроса за доброто администриране, се отнасят до достъпа до информация.

62. ЕОГ остана с впечатлението, че мащабите на проблема с корупцията в България не се отразяват адекватно в медиите. В тази връзка ЕОГ се позовава и на най-новия световен индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“, който предполага, че политическата принадлежност на членовете на Съвета за електронни медии влияе отрицателно върху редакционната независимост на обществените медии, а независимостта на частните медии е застрашена от интересите на техните собственици. Освен това сплашването от политици, както и административният и съдебен натиск срещу издатели и журналисти са обичайна практика. Независимите медии и разследващите журналисти редовно са обект на Стратегически дела против публично участие (SLAPP) по други неправомерни прояви, целящи да ги заглушат. Разследващите журналисти, интервюирани от ЕОГ на място, потвърдиха горепосочената оценка, като потвърдиха, че редовно са изправяни пред заплахи, понякога дори физически нападения, както и SLAPP, които имат за цел да възпрепятстват или да направят работата им невъзможна.

63. ЕОГ подчертава, че в ситуация, в която медийната среда е белязана от неравномерно разпределение на средствата, често използвани за оказване на влияние върху отразяването, чрез систематични опити да се заглушат разследващите журналисти, които отразяват организираната престъпност и корупцията, и липсата на адекватни мерки за защита, които да са предприети от държавата (вж. т.13), навременният, ефективен и широк достъп до обществена информация е още по-важен за насърчаване на публичността, прозрачността и отчетността на лицата, заемащи висши държавни постове, както и на правоприлагащите органи. В тази връзка в България следва да се разгледа добре развитата практика по прилагане на законодателството за достъп до обществена информация на други държави-членки, като например разработване на ясни насоки за обработване на искания за информация и предоставяне на навременни отговори на такива искания, създаване на специализиран орган, който да наблюдава прилагането на съответното законодателство, ефективността на

---

<sup>30</sup> Властите посочиха, че присъединяването към CETS № 205 е предвидено в рамките на 4-ия национален план за действие по инициативата „Партньорство за открито управление“.



механизмите за обжалване и др. С оглед на гореизложеното **GRECO препоръчва да се извърши независима оценка на практическото прилагане на законодателството относно достъпа до информация и практиките на органите на изпълнителната власт, за да (i) се подобри законодателството, включително механизмите и надзора върху него; и (ii) за удовлетворяване на исканията за обществена информация, да се сведе използването на изключения или отклонения до строгия минимум, необходим за защита на законните интереси на държавата или трети страни.**

#### *Прозрачност на процеса на вземане на решения*

64. Съгласно Закона за нормативните актове законодателната инициатива на Министерския съвет се изпълнява въз основа на законодателна програма, а приемането на подзаконовни актове се основава на оперативна програма, и двете приети от Министерския съвет за шестмесечен период. Законодателните и оперативните програми се публикуват на Портала за обществени консултации<sup>31</sup>. Указите, заповедите и решенията, одобрени от правителството, се публикуват на сайта на Министерския съвет - Информационната система за правна информация на Министерския съвет<sup>32</sup>. Дневният ред на заседанията на Министерския съвет се публикува на уебсайта на Министерския съвет, а стенограмите от заседанията се публикуват в Информационната система за правна информация на Министерския съвет.

65. Българското законодателство (чл. 26, ал. 2-4 от Закон за нормативните актове,) изисква в процеса на изготвяне на законодателни актове да се провеждат обществени консултации с граждани и юридически лица. Преди да внесе за приемане даден проект на нормативен акт, съставилата го институция/орган трябва да го публикува на своя уебсайт, заедно с доклада и предварителната оценка на въздействието на проекта, както и мотивите за приемането му. Когато съставителят е орган на изпълнителната власт (т.е. Министерски съвет, министерство и др.), тази информация се публикува на Портала за обществени консултации. Крайният срок за подаване на предложения по проекти на нормативни актове не следва да бъде по-кратък от 30 дни. В изключителни случаи срокът може да бъде по-кратък, но не по-кратък от 14 дни, причините за което трябва да бъдат надлежно обяснени в доклада, придружаващ проекта на законодателство. Резултатът от обществената консултация следва да бъде отразен в справка за получените предложения, заедно с обяснения относно отхвърлените предложения, което също се оповестява публично.

66. Освен това Административнопроцесуалният кодекс предвижда изготвянето на подзаконовни нормативни актове да се извършва при спазване на принципите на достъпност, прозрачност, откритост, точност и пълнота на информацията в административната процедура (чл. 12). В случай на процесуални нарушения новоприетото законодателство може да подлежи на съдебен контрол от Върховния административен съд, който може да го отмени, ако въпросната правна уредба е приета в нарушение на принципите, посочени в Закона за нормативните актове или Административнопроцесуалния кодекс.

---

<sup>31</sup> <https://www.strategy.bg>

<sup>32</sup> <https://pris.government.bg/prin/login.aspx?ReturnUrl=%2fprin%2fdefault.aspx>

67. Глава шеста<sup>33</sup> от Правилника на Министерския съвет<sup>34</sup> постановява, че при вземането и изпълнението на решения дейността на Министерския съвет се основава на принципа на публичност, освен когато националната сигурност, защитата на класифицираната информация, представляваща държавна или служебна тайна, или други важни причини<sup>35</sup> изискват ограничаване на този принцип. В Правилника отново се подчертава, че проектът на законодателство следва да бъде публикуван на Портала за обществени консултации и се прави препратка към съответните разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс и Закона за нормативните актове.

68. Що се отнася до прозрачността на бюджета на централните органи за управление и сметките на министерствата, които се контролират от ЛЗВДД, Законът за публичните финанси (член 7, ал. 1) изисква от Министерския Съвет да организира и управлява изготвянето, внасянето в Народното събрание и изпълнението на държавния бюджет чрез министъра на финансите и първостепенните разпоредители с бюджета.

69. Представители на кабинета на министър-председателя информираха ЕОГ, че на практика дневният ред на заседанията се публикува систематично на уебсайта на Министерския съвет и че медиите се информират за въпросите, които трябва да бъдат обсъдени преди всяко заседание на Съвета. В началото на срещата представители на медиите са поканени на откриването на правителствената сесия, на която министър-председателят обявява точките от дневния ред. След това медиите се приканват да напуснат разискванията и се информират след правителственото заседание от член на кабинета или министър-председателя за обобщението на заседанието и за най-важните взети решения. Информацията за взетите решения се помещава на сайта на Министерския съвет на същия или на следващия ден.

70. Що се отнася до обществените консултации по проектозаконите, няколко събеседника информираха ЕОГ, че изискването за провеждане на 30-дневни обществени консултации по проектозаконите, като цяло, се спазва от органите на изпълнителната власт, когато законодателната инициатива е произлязла от правителството. Тази процедура обаче не би била задължителна по отношение на проектозаконали, предложени от народни представители, като в такива случаи би могъл да бъде определен много по-кратък срок. ЕОГ получи твърдения, че тази постановка често ще бъде избирана от изпълнителната власт, за да се заобиколи 30-дневният период за обществени консултации и другите изисквания за прозрачност, което драстично ограничава възможността за смислена обществена консултация по такъв проектозакон и в резултат на това рискува да заличи законодателния отпечатък. ЕОГ

---

<sup>33</sup> Озаглавена "Публичност на работата на Министерския съвет".

<sup>34</sup> Приет с Решение № 229 на Министерския съвет от 23 септември 2009 г., с последно изменение от 25 октомври 2022 г.

<sup>35</sup> Според властите „други важни причини“ е един от общите термини, използвани в българското национално законодателство, обхващащи различни случаи по смисъла на всеки от тези закони. В този конкретен случай обхватът на термина е изяснен в административната и съдебната практика. Съгласно член 73 от Административнопроцесуалния кодекс, когато трябва спешно да бъде издаден общ административен акт, за да се защитят животът, здравето и имуществото на гражданите, някои от разпоредбите, уреждащи процедурата за обществено обсъждане на проекта, могат да бъдат отменени. Това означава, че наред с националната сигурност и защитата на класифицираната информация, неотложността на приемането на общ административен акт с цел осигуряване на живота, здравето и имуществото на гражданите също може да бъде важна причина за ограничаване на принципа на публичност при вземането на решения от Министерския съвет.

отбелязва, че последният предвиден 14-дневен период на консултации за обществено обсъждане е по новия проектозакон за противодействие на корупцията сред лицата, заемащи висши държавни постове (вж. т. 51 по-горе). Представители на кабинета на министър-председателя и на Министерството на правосъдието потвърдиха на срещите на място, че 14-дневен срок наистина е бил приложен по отношение на 24% от проектозаковете, съставени от настоящия Министерски съвет, което се дължи главно на спешността на привеждането на българското законодателство в някои области в съответствие с правото на ЕС и необходимостта от приемане на спешни мерки по време на пандемията COVID-19.

71. За да се увеличи прозрачността на законодателния процес, обществените консултации следва да се провеждат като правило за всички проекти на законодателство, инициирани от правителството и органите на централното управление. В същото време изглежда, че е необходимо да се предотврати заобикалянето от страна на органите на основното правило относно 30-те дни за консултации. Поради това GRECO препоръчва: **(i) да се спазват систематично законоустановените срокове за обществени консултации и да се въведат мерки за предотвратяване на заобикалянето на обичайния период на консултации; (ii) да се документира и оповести законодателен отпечатък, който да проследява основните външни интервенции от началото на законодателния процес; (iii) да се допускат само ограничени и надлежно обосновани отклонения от правилото за обществени консултации.**

#### *Трети страни и лобисти*

72. В момента в България няма действащо законодателство за регулиране на отношенията на ЛЗВДД или дори на органите на изпълнителната власт с лобисти и други трети страни, които се стремят да влияят на законодателството и правителствените политики. Властите посочват, че трети страни могат да участват в процеса на изготвяне на някои нормативни актове, например, в случаите на договори за обществени поръчки, когато външни изпълнители имат право да участват като консултанти или като преки изпълнители при изготвянето на проект на стратегия или нормативен акт, отразяващ задълженията им по договорите за възлагане на обществени поръчки. В такива случаи информацията за спечелилите поръчката се публикува на уебсайта на Агенцията по обществени поръчки. Чрез друг пример органите се позовават на участието на гражданското общество и други организации в процеса на консултации по проекти на законодателство в работните групи/партии, които могат да бъдат създадени от органи на изпълнителната власт с цел изготвяне на проект на законодателен акт или решение.

73. ЕОГ получи потвърждение от различни събеседници, че контактите на ЛЗВДД с лобисти и трети страни, които искат да повлияят на процеса на вземане на решения на правителството, не са регулирани и не подлежат на законови изисквания за прозрачност. Следователно не се извършва докладване или разкриване на такива контакти. По време на визитата си ЕОГ получи уверения за пълната информираност на българските власти за този важен пропуск в антикорупционната система и за ангажимента им да се справят с него. ЕОГ отбелязва, че мярка 4<sup>36</sup> от Националната

---

<sup>36</sup> Озаглавена „Изследване на добри практики, разработване и обсъждане на концепция и предложение за законодателни мерки за регулиране на лобистката дейност в Република България в контекста на вземането на публични решения“.

стратегия за борба с корупцията за 2021-2027 г. повтаря ключови международни правни инструменти и доклади относно регулирането на лобирането<sup>37</sup> и предвижда съсредоточаване на усилията на властите върху „изследване на добри практики, разработване и обсъждане на концепция и предлагане на законодателни мерки за регулиране на лобистката дейност в Република България по отношение на националните и местните власти, законодателната власт и изпълнителната власт“. Освен това Планът за възстановяване и устойчивост за България (одобрен през април 2022 г.) предвижда приемането на законодателни мерки, регулиращи лобистките дейности, за третото тримесечие на 2023 г. При това положение трябва спешно да се коригира отсъствието на правила относно взаимодействието на ЛЗВДД с лобисти и други трети страни, целящи да влияят на законодателния процес.

74. ЕОГ припомня, че обществената информираност и прозрачността по отношение на различните интереси, влияещи върху процеса на вземане на решения в държавните органи, са от първостепенно значение за предотвратяване на неправомерно влияние и корупция и за създаване на доверие в публичните институции и в легитимността на взетите решения. Поради това **GRECO препоръчва (i) да се въведат правила за това как лицата, заемащи висши държавни длъжности, се ангажират в контакти с лобисти и други трети страни, които се стремят да повлияят на законодателната и друга дейност на правителството; и (ii) систематично да се разкрива достатъчно информация за целта на тези контакти, както и самоличността на лицата, с които са се състояли срещите и конкретните въпроси на дискусия.**

#### *Механизми за контрол*

75. Съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията, Народното събрание упражнява законодателната власт и парламентарния контрол. Правилата за организацията и дейността на Народното събрание предвиждат възможност за създаване на временни комисии по конкретен повод за разглеждане на отделни въпроси и за провеждане на разследвания, които могат да включват решения, взети от Министерския съвет. Освен това народните представители могат да отправят питания до министър-председателя, заместник министър-председателите или министрите по въпроси от обществен интерес и в областта на техния сектор на управление или засягащи дейността на тяхната администрация. Питанията се отправят към министър-председателя относно общата политика на правителството.

76. Надзорът върху изпълнението на програмата от стратегически цели и приоритети, одобрени от Министерския съвет, е отговорност на съответните органи на изпълнителната власт (вкл. министерства) и техните администрации. Освен звеното за вътрешен одит<sup>38</sup>, което е пряко подчинено на министър-председателя (чл. 61 от Правилника на Министерския съвет), в органите на изпълнителната власт няма хармонизиран вътрешен механизъм за одит и проверка на приетите законодателни и оперативни програми и решения, взети от правителството. Съдебният контрол по

---

<sup>37</sup> Включваща правните стандарти на Съвета на Европа относно лобирането, мониторинговата работа на GRECO, правните стандарти на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Доклада на Европейската комисия относно върховенството на закона за 2020 г. и др.

<sup>38</sup> Основната дейност на този одит е, *наред с другото*, одит на структури, програми, дейности и процеси в администрацията на Министерския съвет.

отношение на административните актове, приети от правителството, се упражнява от Върховния административен съд.

77. В допълнение към одитите, извършвани от Сметната палата (виж по-долу), звената за вътрешен одит могат да играят централна роля в ранното разкриване и предотвратяване на нередности в органите на изпълнителната власт, а в крайна сметка и на корупционни практики. Според властите във всички министерства са създадени звена за вътрешен одит, подчинени пряко на съответния министър/началник на изпълнителния орган, с общо 120 вътрешни одитори, назначени в министерствата, и 76 одитори в други изпълнителни органи. Властите заявиха, че през 2021 г. вътрешните одити са установили 758 случая на нарушения на нормативни актове, от които 109 са свързани с нарушения на Закона за обществените поръчки. В пет от министерствата са установени общо 15 показателя за измами. Въпреки тази информация, в хода на посещенията, няколко събеседника заявиха пред ЕОГ, че на практика вътрешните одити, извършени в рамките на органите на изпълнителната власт, не се възприемат като ефективни при разкриването на възможна корупция. С оглед на различните, но неубедителни отзиви от различни източници, ЕОГ насърча властите да гарантират, че звената за вътрешен одит във всяко министерство изпълняват редовно своята изключително важна роля за осигуряване на контрол на ниво министерство и за насърчаване на почтеността в изпълнението и използване на публични финансови средства.

Главен инспекторат и инспекторати

78. На 2 ноември 2018 г. министър-председателят одобри Вътрешния правилник за дейността на Главния инспекторат към Министерския съвет за прилагане на Закона за борба с корупцията. Главният инспекторат на Министерския съвет е отговорен за разследването на нередности и нарушения, свързани с поведението на длъжностни лица и докладването директно до министър-председателя. Той също така има задачата да установи последователни стандарти за инспекции и да оказва подкрепа на инспекторатите в други министерства. Освен това Главният инспекторат изготвя общи доклади, които включват статистическа информация за започнатите проверки, разгледаните случаи, набелязаните приоритети. Тези доклади се представят на министър-председателя и заедно с обобщените доклади за резултатите от различните проверки се публикуват на съответния раздел на интернет страницата на Министерския съвет.

79. Успоредно с Главния инспекторат, всяко министерство има инспекторат, който докладва директно на съответния министър, отговарящ за разследването на нередности и нарушения и предлага мерки за тяхното разрешаване. Когато се открият индикации за евентуално престъпление, инспекторите трябва да информират прокурорските органи. Разследванията от инспекторатите се започват по искане на министър-председателя или министрите, а окончателните действия, които трябва да се предприемат в случай на нарушение, се определят също така от ръководителя на съответния орган на изпълнителната власт, който решава дали да докладва случая на Комисията за борба с корупцията. По време на визитата, на ЕОГ не бе предоставена допълнителна информация относно съдържанието на докладите на инспекторатите или дали те са се натъкнали на възможно корупционно поведение и относно последващи действия, които са били предприети. Няколко събеседници обаче споделят мнението, че прякото

подчинение на инспекторатите на министрите може да ограничи до известна степен тяхната функционална независимост. **GRECO препоръчва да се гарантира достатъчна функционална независимост на вътрешните инспекторати, за да се позволи на тези звена ефективно да изпълняват своята роля в предотвратяването и разкриването на нарушения, свързани с почтеността и други нередности в рамките на съответните органи на изпълнителната власт, включително когато такива нередности могат да включват лица, заемащи висши държавни длъжности.**

#### Национална сметна палата

80. Сметната палата (наричана по-долу „СП“) контролира изпълнението на държавния бюджет и другите публични средства<sup>39</sup>. Основната задача на СП е да контролира надеждността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности. СП докладва своите констатации и заключения на Народното събрание. СП няма изрични пълномощия, свързани с предотвратяването на корупцията, но може да предава съответната информация на прокуратурата, ако одитът доведе до констатации, предполагащи евентуално престъпление, свързано с корупция. Информацията, предоставена от СП, би позволила на главния прокурор да започне разследване на възможни престъпления, включително корупция. Такива уведомления могат да бъдат правени от СП само след като окончателният одитен доклад бъде одобрен; те обаче са редки на практика.

#### Омбудсман

81. Институцията на омбудсман на България действа като национална институция по правата на човека и като национален превантивен механизъм, в съответствие с факултативния протокол към Конвенцията на ООН срещу изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание. Омбудсманът е оправомощен да получава жалби и доклади за нарушения на правата и свободите на гражданите от страна на държавните и общинските органи и техните администрации, лицата, оправомощени да предоставят обществени услуги, както и на частни субекти. Препоръките му не са задължителни, но се съобщава, че най-често се следват от държавните органи. Омбудсманът може също така да се обърне към Конституционния съд с молба за установяване на противоконституционност на всеки закон, при който се нарушават правата и свободите на гражданите; да подаде искане за тълкувателно решение или тълкувателно постановление до Върховния касационен съд и/или Върховния административен съд. Омбудсманът следи за изпълнението в България на няколко международни правни акта, засягащи основните права и свободи. ЕОГ беше информиран, че през последните години към омбудсмана не са подавани жалби за възможна корупция, но през 2021 г. институцията е получила около 988 жалби относно правото на добро управление и добра администрация, което е с 0,5% повече в сравнение с 2020 г. Неотдавна омбудсманът обърна внимание на държавните органи върху необходимостта от подобряване на националната правна основа за защита на лицата, сигнализиращи за нередности (вж. т.197 по-долу).

---

<sup>39</sup> Подробна информация за задачите на СП е достъпна на следния линк:  
<https://www.bulnao.government.bg/en/audit-activity/>

82. На ЕОГ беше посочено, че през 2020 г. Омбудсманът е сключил меморандум<sup>40</sup> за разбирателство с Комисията за борба с корупцията. Според представители на службата на омбудсмана меморандумът определя канали за докладване на евентуални случаи на корупция от страна на омбудсмана, обучение по борба с корупцията за студенти и други превантивни дейности в тази област. Доколкото е известно на ЕОГ, през 2019-2022 г. не са подадени сигнали, свързани по същество с корупцията<sup>41</sup> от омбудсмана до Комисията за борба с корупцията.

### **Конфликт на интереси**

83. Законът за борба с корупцията съдържа няколко разпоредби, които обхващат понятието конфликт на интереси и описват конкретни ситуации, равностилни на конфликт на интереси. По-специално, конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. (чл. 52). Частен е всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо висша публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение (чл. 53). Облага е всеки доход в пари или в имущество, вкл. придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, получаване на привилегия или почести, помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, длъжност, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие (чл. 54). „Свързани лица“ са определени в §1, т. 15 от допълнителните разпоредби на Закона за борба с корупцията<sup>42</sup>.

84. Членове от 55 до 62 от Закона за борба с корупцията забраняват на висши държавни служители, докато са на власт: да представляват държавата или общината в случаите, когато публичният служител има частен интерес от вземането на конкретно решение; да гласуват в частен интерес; да използват официалния статут, за да влияят на други органи или лица в частен интерес, когато се изготвят, приемат, издават или извършват действия, или когато се изпълняват контролни или разследващи функции; да участват в изготвянето, обсъждането, приемането, издаването или предаването на каквито и да било актове в частен интерес, да изпълняват контролни или разследващи функции или да налагат каквито и да било санкции; да сключват в частен интерес договори или да извършват каквито и да било други дейности; да се разпореждат с държавно или общинско имущество, да разходват бюджетни средства, включително средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, да издават удостоверения, разрешения или лицензии или да осъществяват контрол по тези дейности в интерес на юридически лица

---

<sup>40</sup> Документът не е публичен, така че не може да бъде споделен с GET.

<sup>41</sup> Девет жалби, подадени през 2020 г., първоначално се смятаха за свързани с корупцията, но се оказа, че са за лошо администриране.

<sup>42</sup> По-специално в него се предвижда, че „свързани лица“ са: а) съпрузите или лицата, които се намират във фактическо съжителство, роднините по права линия, по съребрена линия - до четвърта степен включително, и по сватовство - до втора степен включително; за целите на производството за отнемане на незаконно придобитото имущество за свързано лице се счита и бивш съпруг, бракът с когото е прекратен до 5 години преди началото на проверката на Комисията; б) физически и юридически лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира в икономически или политически зависимости, които пораждат основателни съмнения в неговата безпристрастност и обективност.

с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които те или свързани с тях лица са членове на орган на управление или контрол, управители, съдружници или притежават дялове или акции и т.н.<sup>43</sup> Освен това висш държавен служител няма право да извършва консултантска дейност по отношение на лица, които са заинтересовани от актовете му, издавани при осъществяване на правомощията или задълженията му по служба, и няма право да използва служебното си положение за търговска реклама.

85. Властите твърдят, че наличието на финансови интереси на ЛЗВДД не е *ipso facto* конфликт на интереси, несъвместим с упражняването на официални задължения. В случай на частен интерес по въпроса, попадащ в обхвата на правомощията на публичната служба, длъжностното лице трябва да си направи самоотвод от изпълнението на служебните си задължения, като уведоми съответния орган (чл. 63, Закона за борба с корупцията). Член на колегиален публичен орган с частен интерес по въпрос, който е предмет на обсъждане от този орган, не може да участва в обсъждането и не може да гласува. Тези ограничения се прилагат и за лица, които са тясно свързани с висшите държавни служители (вж. т. 83, бележка под линия 41 по-горе). Ако няма самоотвод, съответният орган трябва да направи отвод на висшия държавен служител, ако има основания да се смята, че той/тя има личен интерес във връзка със задълженията му по служба. Самоотводът и отводът влизат в сила веднага, след като се установи частен интерес или след като стане известна информация за съществуването на частен интерес. Предложенията за самоотвод и отвод следва да бъдат обосновани, като се посочва частният интерес, довел до оттеглянето на съответното длъжностно лице от упражняването на служебните му задължения (чл. 63—66 от Закона за борба с корупцията).

86. Установяването на случаи на конфликт на интереси по отношение на лица, заемащи висши държавни длъжности, е задача на Комисията за борба с корупцията. Установяването на конфликт на интереси се извършва по сигнал, подаден до Комисията, по решение на Комисията или по искане на лицето, заемащо висша публична длъжност (чл. 71 от Закона за борба с корупцията). Такива процедури не могат да бъдат започвани въз основа на анонимен сигнал. Производствата за установяване на конфликт на интереси<sup>44</sup> трябва да бъдат образувани в срок от шест месеца от тяхното откриване и не по-късно от три години след извършване на въпросното нарушение (членове 71-79, Закона за борба с корупцията). В хода на производството Комисията за борба с корупцията събира информация от други публични органи на централните и местните власти<sup>45</sup>, юридически лица и физически лица<sup>46</sup>. В проекта на Закона за противодействие на корупцията сред лицата, заемащи висши държавни длъжности (вж. т. 51) се

---

<sup>43</sup> На висш държавен служител също е забранено да извършва горепосочените дейности в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, на които съответното длъжностно лице е било член на управителен орган или орган за наблюдение, управляващ директор, съдружник или е притежавал дялови участия или акции един месец преди датата на избора или назначаването му на публична длъжност, или за срока на мандата в тази длъжност.

<sup>44</sup> Както и производствата във връзка с нарушения на ограниченията след назначаване на длъжност.

<sup>45</sup> Сред тях са Постоянната комисия на компетентния общински съвет; Постоянната комисия за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика на Народното събрание; органът по избиране или назначаване. Исканата информация и документи трябва да бъдат предоставени на Комисията за борба с корупцията в срок от седем дни от получаване на искането.

<sup>46</sup> Всички доказателства, получени от Комисията в хода на тази процедура, се предоставят на засегнатото лице, което също се изслушва от Комисията и може да подаде възражение в срок от седем дни от предоставянето на доказателствата.



предвижда установяването на конфликт на интереси да се възложи на Комисията за установяване на конфликти на интереси и конфискация на незаконно придобито имущество, което трябва да се случи след разделянето на сегашната Комисията за борба с корупцията.

87. Комисията за борба с корупцията трябва да представи писмено мотивирано решение<sup>47</sup> в срок от два месеца от започването на производството. В случаи на фактическа и правна сложност този срок може да бъде удължен еднократно с 30 дни. Решението се предоставя на съответното лице, на органа, компетентен да прекрати трудовото правоотношение, и на районната прокуратура, която упражнява компетентност по отношение на ръководството на органа, компетентен да прекрати правоотношението.

### **Забрана или ограничаване на определени дейности**

#### *Несъвместимост, външни дейности и финансови интереси*

88. Дейностите/функциите, несъвместими с висшите държавни длъжности, приложими за министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите и заместник-министрите, се съдържат в чл. 19, ал.7 и в Закона за администрацията, като се посочва, че тези висши служители нямат право:

- да заемат друга публична длъжност;
- да упражняват търговска дейност, да бъдат мениджъри, търговски пълномощници, търговски представители, прокуристи, търговски посредници, ликвидатори или доверители;
- да бъдат членове на управителен или контролен орган на юридическо лице с нестопанска цел, търговско дружество или кооперация;
- да упражняват свободна професия, с изключение на научна или преподавателска дейност или упражняване на авторски и сродни права;
- да бъдат ръководители на предизборен щаб на партия, коалиция от партии или инициативен комитет.

89. Чл. 19, ал. 8 от Закона за администрацията гласи, че министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите и заместник-министрите могат да участват – без възнаграждение – в съвети, комитети, комисии, органи за управление или контрол на фондове, работни групи, органи за управление или контрол на дружества с държавно или общинско капиталово участие, органи за управление или контрол на фондове, сметки и други, които не са юридически лица, или органи за управление и контрол на юридически лица, установени със закон или междуведомствен акт.

90. ЛЗВДД трябва да декларират договорите, които са сключили с лица, които са или са били ангажирани с дейности, свързани с решенията, взети от ЛЗВДД. Съгласно членове 61 и 62 от Закона за борба с корупцията, ЛЗВДД нямат право да извършват

---

<sup>47</sup> Решението на Комисията за борба с корупцията следва да съдържа: фактическите и правните основания за постановяване на решението; направените от лицето възраженията и мотивите в случай на неприемане; диспозитив, в който се установява наличието или липсата на конфликт на интереси; налагането на глоба, нейния размер и постановлението за отнемане в полза на държавата (при наличие на основание за отнемане); срока за обжалване и апелативния орган, както и срока за доброволно изпълнение на наложената глоба.

консултантска дейност по отношение на лица, които са заинтересовани от актовете им, издавани при осъществяване на правомощията или задълженията им по служба и да дават съгласие или да използват служебното си положение за търговска реклама. Съгласно чл. 58, изречение първо от Закона за борба с корупцията, ЛЗВДД нямат право да участват в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на актове, да изпълняват контролни или разследващи функции или да налагат санкции в частен интерес.

91. В случай на нарушение на разпоредбите на чл. 59 от Закона за борба с корупцията, министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите, заместник-министрите и началниците на политическите кабинети могат да бъдат глобявани в размер от 5 000 до 10 000 лв. (от 2 556 до 5 112 евро) (чл. 171 от Закона за борба с корупцията). Ако нарушението се повтори, санкцията е от 10 000 до 20 000 лв. (от 5 112 до 10 224 евро). Ако горепосочените разпоредби бъдат нарушени от членове на политическите кабинети, съветници и експерти, приложимата глоба ще варира от 1 000 до 5 000 лв. (511 до 5 112 евро), а в случай на повторно нарушение – от 2 000 до 10 000 лв. (1 022 до 10 224 евро).

#### *Договори с държавни органи*

92. Чл. 58 от Закона за борба с корупцията предвижда, че ЛЗВДД нямат право да сключват договори или да извършват други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията им по служба.

#### *Подаръци*

93. Съгласно правилата за прилагане на Закона за държавния протокол при официални посещения на държавния глава, председателя на Народното събрание, министър-председателя и министъра на външните работи, размяната на подаръци е включена в програмите за официални посещения<sup>48</sup>. За закупуването на сувенири за представителни цели директорът на дирекция „Държавен протокол“ изготвя искане, съгласувано с дирекция „Бюджет и финанси“, което се одобрява от нейния ръководител. Заповед № Б-202 за определяне на лицата, които имат право да използват сувенирни подаръци за представителни цели, е издадена на 16 ноември 2017 г. от главния секретар на Министерския съвет.

94. Дирекция „Държавен протокол“ поддържа<sup>49</sup> регистър на протоколните подаръци, получени от министър-председателя и заместник министър-председателите. В срок от два месеца от получаването на всеки подарък, той следва да бъде представен в дирекция „Държавен протокол“ и вписан в регистъра, заверен с подписи на представител на дирекция „Държавен протокол“ и на отговорния служител на администрацията на Министерския съвет. В края на всяка календарна година или при прекратяване на мандата на правителството Комисията, избрана за тази цел, извършва

---

<sup>48</sup> Подробни разпоредби в това отношение са определени във вътрешните правила за планиране, финансиране, разходи и отчитане на бюджетните ресурси в рамките на бюджета на Министерския съвет за представителни и протоколни дейности, които са част от вътрешните правила за финансово управление и контрол на Министерския съвет, одобрени със заповед на министър-председателя № 206 от 24 февруари 2011 г.

<sup>49</sup> По заповед на министър-председателя № Б-35 от 17 март 2015 г.

опис на получените от министър-председателя и заместник-министър-председателите подаръци, които трябва да бъдат оценени от външен лицензиран оценител. Общата стойност на подаръците се отразява в баланса на администрацията на Министерския съвет.

95. Що се отнася до правилата относно подаръците, свързани с други ЛЗВДД, ЕОГ разбира, че в това отношение не съществуват специални правни разпоредби. Кодексът за поведение на служителите в държавната администрация съдържа някои разпоредби относно антикорупционното поведение, които забраняват приемането или искането на подаръци, услуги, пари, облаги или други ползи, които могат да повлияят на изпълнението на служебните им задължения (глава четвърта, чл. 11 от Кодекса за поведение). Въпреки това, както вече беше отбелязано по-горе, този кодекс не се прилага за ЛЗВДД. Поради **това GRECO препоръчва да се изготвят правила относно подаръците и другите ползи за лицата, заемащи висши държавни длъжности, като се изисква от тях да декларират подаръците и другите приети ползи и тази информация да бъде предоставена на обществеността.**

#### *Злоупотреба с публични средства*

96. Съгласно чл. 59 от Закона за борба с корупцията, ЛЗВДД нямат право да се разпореждат с държавна или общинска собственост, да изразходват бюджетни средства, включително тези, които принадлежат или са предоставени от Европейския съюз на България, да издават сертификати, да разрешават или лицензират, или упражняват контрол върху тези дейности в интерес на юридически лица с нестопанска цел, дружества или кооперации, в които те или техни свързани лица са членове на управителен или контролен орган, управители, партньори или притежават дял или акции, или в които са били членове на управителен или контролен орган, управители, съдружници или са държали акции една година преди датата на избора/назначаването им или докато заемат длъжността.

97. В чл. 171 от Закона за борба с корупцията се предвижда, че нарушенията на разпоредбите на чл. 60 от този закон ще подлежат на същите санкции, посочени в т. 91 по-горе.

#### *Злоупотреба с поверителна информация*

98. Съгласно чл. 60 от Закона за борба с корупцията на висшите държавни служители е забранено да използват или да разрешават използването в частен интерес на информация, получена при изпълнение на служебните им задължения за срока на тяхната служба и една година след напускане на службата, освен ако в специалното законодателство не е предвидено друго.

#### *Ограничения след освобождаване от длъжност*

99. Чл. 68 от Закона за борба с корупцията предвижда, че длъжностните лица, заемали висши публични длъжности, нямат право в продължение на една година от освобождаването им от длъжност да сключват трудови договори, договори за консултантски услуги или други договори за изпълнение на ръководни или контролни функции с търговските дружества, едноличните търговци, кооперациите или

юридическите лица с нестопанска цел, по отношение на които в последната една година от изпълнението на правомощията или задълженията по служба е осъществявало действия по разпореждане, регулиране или контрол или е сключвало договори с тях, както и да е съдружник, да притежава дялове или акции, да е управител или член на орган на управление или контрол на такива търговски дружества, кооперации или юридически лица с нестопанска цел. Чл. 69 от закона гласи, че длъжностни лица, които през последната година от служебните си задължения са участвали в провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки или процедурите, свързани с отпускането на средства, принадлежащи на или предоставени от Европейския съюз на България, нямат право в рамките на една година от освобождаването им от длъжност да участват или да представляват физическо или юридическо лице в такова производство пред институцията, в която са заемали длъжността, или пред юридическо лице, контролирано от такава институция. Тази забрана се прилага и за юридически лица, в които горепосочените лица са станали съдружници, имат акции или са управители или членове на управителен или контролен орган след уволнението им. Длъжностни лица, хванати в нарушение на горните две забрани, не могат да заемат публична длъжност в продължение на една година след влизането в сила на решението (чл. 67 от Закона за борба с корупцията).

100. В чл. 172 от Закона за борба с корупцията се предвижда, че длъжностни лица, заемащи висши длъжности<sup>50</sup>, които след освобождаване от длъжност нарушават ограниченията по членове 67, 68 и 69 от закона, могат да бъдат глобени от 5 000 до 15 000 лв. (от 2 556 до 7 668 евро). Ако нарушението се повтори, санкцията е от 10 000 до 30 000 лв. (от 5 112 до 15 336 евро). За подобни нарушения други членове на политическите кабинети (т.е. съветници, експерти и др.) могат да бъдат глобявани от 2 500 до 7 500 лв. (от 1 278 до 3 834 евро) и от 7 500 до 15 000 лв. (от 3 834 до 7 668 евро) за повторно нарушение. За тези нарушения законът предвижда и глоби за отделни предприемачи или юридически лица, представлявани или управлявани от ЛЗВДД, в размер от 10 000 до 20 000 лв. (от 5 112 до 10 224 евро) и от 20 000 до 50 000 лв. (от 10 226 до 25 564 евро) за повторно нарушение.

### **Деклариране на имущество, приходи, задължения и интереси**

#### *Изисквания към декларирането*

101. Законът за борба с корупцията (чл. 35) изисква от висшите държавни служители да представят следните декларации: декларация за несъвместимост; декларация за имущество и интереси; декларация относно всякакви промени в обстоятелствата, които вече са декларирани по отношение на несъвместимост, имущество и интереси, както и произхода на средствата в случай на по-ранно (предсрочно) погасяване на задължения и кредити. Съгласно чл. 37, ал. 1 от Закона за борба с корупцията високопоставените държавни служители следва да декларират широк спектър от ценности (напр. недвижими имоти, ценности, парични активи, инвестиции, ценни книжа, акции, доходи и др.) пред Комисията за борба с корупцията, както и всяко участие в търговски дружества, в органи на управление или контрол на търговски дружества, на юридически лица с нестопанска цел или на кооперации, както и извършване на дейност като едноличен търговец към датата на избирането или назначаването и 12 месеца преди

---

<sup>50</sup> Министър-председател, заместник министър-председатели, министри, заместник-министри и началници на политически кабинети.

датата на избирането или назначаването; договори с лица, които извършват дейност в области, свързани с вземаните от лицето, заемащо висша публична длъжност, решения в кръга на неговите правомощия или задължения по служба; данни за свързани лица, към дейността на които лицето, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес.

102. Лицата, заемащи висши публични длъжности, декларират имуществото и доходите и на своите съпрузи или на лицата, с които се намират във фактическо съжителство на съпружески начала, и на ненавършилите пълнолетие деца (чл. 37, ал. 4 от Закона за борба с корупцията). Лицата, заемащи висши публични длъжности, не декларират имуществото и доходите на своите съпрузи при фактическа раздяла и на ненавършилите пълнолетие деца, когато не упражняват родителски права (чл. 37, ал. 5 от Закона за борба с корупцията). Лицата, заемащи висши публични длъжности, могат да подадат декларация, че не желаят да бъде публикувана информацията относно лицето, с което се намират във фактическо съжителство на съпружески начала, и относно имуществото и доходите на това лице (чл. 37, ал. 7 от Закона за борба с корупцията).

103. Член 38, ал. 1 от Закона за борба с корупцията изисква да се подават декларации за имущество и интереси:

1. в едномесечен срок от заемането на висшата публична длъжност;
2. ежегодно до 15 май - за предходната календарна година;
3. в едномесечен срок от освобождаване на длъжността;
4. в едномесечен срок от изтичането на една година след подаване на декларацията по т. 3.

104. Декларациите за имущество и интереси на високопоставени служители (министър-председател, заместник министър-председатели, министри, заместник-министри, началници на политически кабинети) се подават в Комисията за борба с корупцията (чл. 35, ал.2 и чл. 41, ал.2 от Закона за борба с корупцията). Другите членове на политическите кабинети, съветниците и експертите в тях подават декларации до съответните назначаващи ги органи (напр. министър-председателя, заместник министър-председателите, министри и др., както е предвидено в §2, т.2 от допълнителните разпоредби на Закона за борба с корупцията).

105. Дирекция „Публичен регистър“ на Комисията за борба с корупцията отговаря за системата за разкриване на активи. Регистърът на лицата, заемащи висши публични длъжности, се поддържа в електронен формат и съдържа декларации за имущество за последните десет години. Декларациите на висшите държавни служители са достъпни за обществеността на уебсайта на Комисията за борба с корупцията. Също така се оповестява списък на лицата, които не са подали декларации навреме (член 40, ал. 2, Закона за борба с корупцията). Декларациите на членовете на политическите кабинети, различни от посочените по-горе високопоставени длъжностни лица, и на съветниците и експертите в политическите кабинети се съхраняват от съответните органи по назначаването и са публични само по отношение на декларираните интереси (§2, т. 3 от допълнителните разпоредби на Закона за борба с корупцията).

106. Според властите през 2021 г. са били публикувани общо 12430 декларации за имущество и интереси, от които 8 641 са годишни декларации, 1 759 са декларации, свързани с встъпването в длъжност на обществен пост, а 2 030 декларации последващи

напускането на обществен пост. Общо 883 лица не са подали декларации или са пропуснали да подадат своите декларации в законоустановения срок.

### *Механизми за проверяване*

107. Процедурата за проверка на декларациите за имущество и интереси, подадени от ЛЗВДД, е уредена в членове 43-46 от Закона за борба с корупцията. Дирекция „Публичен регистър“ на Комисията за борба с корупцията е специализирана структура, която отговаря за проверката на точността и действителността на декларациите, подадени от високопоставени държавни служители. В тази дирекция работят общо 11 души и се състои от три отдела: „Декларации“, „Инспекция и анализ“ и „Административно-наказателна дейност и контрол“. Проверката на декларациите на съветници, експерти и други членове на политическите кабинети, с изключение на посочените по-горе длъжностни лица на високо равнище (министър-председател, министри и др.), се извършва от компетентния инспекторат или от комисия от служители, създадена за тази цел от органа за избор или назначаване. Според властите, в хода на проверките, декларираната информация се проверява кръстосано с информацията, получена от държавните органи, органите на местното самоуправление и местната администрация, съдебните органи и други институции, които притежават съответната информация<sup>51</sup>. Инспекторите имат така също и пряк достъп до електронните бази данни и регистри, поддържани от държавните органи.

108. В срок от 6 месеца след изтичане на срока по член 38 от закона (вж. т. 103 по-горе) инспекторите на дирекция „Публичен регистър“ проверяват информацията, съдържаща се в декларациите за имущество и интереси на лицата, заемащи високи публични длъжности. Проверката се извършва чрез директен достъп до електронните регистри, бази данни и други информационни записи, поддържани от другите държавни органи. Може да бъде изисквана допълнителна информация от държавните органи на централно и местно равнище, съдебната система и други институции, които могат да притежават съответните данни. Комисията може да поиска разкриване на банкова тайна, информация от банковите информационни системи, застрахователна тайна, както и информация за данъците и сигурността. Информацията, поискана от Комисията, трябва да бъде предоставена в срок от тридесет дни.

109. Дирекция „Публичен регистър“ предава резултатите от проверката и анализа на декларациите на Комисията за борба с корупцията за вземане на решение<sup>52</sup>. Проверката приключва или с доклад за съответствие, когато не са установени разлики между декларираните факти и информацията, събрана по време на проверката, или с доклад за несъответствие в случай на установени несъответствия. Ако е установено несъответствие, Комисията уведомява съответното лице и дава срок от четиринадесет дни за попълване на липсващата информация и за коригиране на грешките в декларацията. Ако несъответствието е над 5 000 лв. (2556 евро), Комисията изпраща

---

<sup>51</sup> В съответствие с вътрешните правила, приети от Комисията за борба с корупцията за тази цел. Въпреки това GET остава с впечатлението, че тази процедура не предвижда проверка на място на точността на информацията, предоставена от деклараторите, и се ограничава до кръстосана проверка на информацията, съдържаща се в декларациите, с тази, налична в другите регистри и бази данни, поддържани от различните държавни органи.

<sup>52</sup> Комисията за борба с корупцията приема мотивирани решения при мнозинство над половината от всички членове. В решенията се посочват фактите, доказателствата, въз основа на които са били достигнати, и правните последици (член 13, ал.2, ЗПКОНПИ).

материалите до Националната агенция за приходите за предприемане на действия по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. В случай че установеното несъответствие е над 20 000 лв. (10 224 евро), Комисията решава да извърши проверка на имуществения статус на съответното лице.

110. Член 173 от Закона за борба с корупцията предвижда, че висшестоящ държавен служител, който не представи декларация в определения от закона срок, ще бъде санкциониран с глоба от 1 000 до 3 000 лв. (от 511 до 1 533 евро). Когато нарушението се повтори, санкцията е в размер от 3 500 до 6 000 лв. (от 1 790 до 3 066 евро). Съгласно член 174 от Закона за борба с корупцията, лице, заемащо висша публична длъжност, което не декларира или невярно декларира обстоятелство, което е длъжно да декларира по този закон, се наказва с глоба в размер от 1 000 до 3 000 лв. (от 511 до 1 533 евро), освен ако не е предвидена по-тежка санкция. Когато нарушението се повтори, санкцията е от 3 000 до 6 000 лв. (от 1 533 до 3 066 евро).

111. В хода на посещението, ЕОГ остана с впечатлението, че проверките на декларациите за имущество, доходи, активи и интереси, независимо дали извършени от Комисията за борба с корупцията, или от другите упълномощени органи (инспекторатите в органите по назначаването), не са достатъчно изчерпателни, което е позволило значителни нередности да преминат незабелязани. ЕОГ чу от различни събеседници, че причината за за т.нар. „Апартамент-гейт“<sup>53</sup>, който се случва през 2019 г., и който доведе до оставки на няколко висши служители, включително тогавашния председател на Комисията за борба с корупцията, до голяма степен се дължи на недостатъчното деклариране на активи от държавните служители и недостатъчно задълбочената проверка на декларациите от специализираните антикорупционни органи. Представителите на Комисията потвърдиха, че макар Комисията да може да извършва проверки на място<sup>54</sup>, това рядко се е случвало на практика, тъй като техните ресурси и методи на работа позволяват преди всичко провеждането на документни проверки относно разликите и несъответствията между предишни и новоподадени декларации. Освен това не беше налична изчерпателна статистическа информация относно декларациите, подадени от ЛЗВДД и проверени от упълномощените органи. Като цяло настоящата система не позволява ефективен надзор върху доходите, имуществото и интересите на ЛЗВДД, за да се гарантира прозрачност и отчетност пред обществеността.

112. С оглед на гореизложеното **GRECO препоръчва да се гарантира, че (i) декларациите за доходите, имуществото и интересите, подадени от лица, заемащи висши държавни длъжности, подлежат на задълбочен, проактивен и независим механизъм за контрол, свързан с режим на изпълнение; (ii) на органите, отговарящи**

---

<sup>53</sup> Покупката от висши държавни служители на недвижими имоти много под пазарните цени излезе на бял свят през 2019 г. и беше широко отразена в интернет медиите (виж например следните новинарски статии: <https://cde.news/enough-is-enough-apartmentgate-home-scandal-proves-to-be-too-much-corruption-for-bulgarian-people/>).

<sup>54</sup> Комисията може да извърши проверка на място на точността и достоверността на информацията, съдържаща се в декларацията, въз основа на доклад или жалба от трета страна. Ако при проверката на място се установят несъответствия или възникне основателно подозрение за незаконно придобито имущество или активи, инспекторите могат да започнат официална процедура, която да им даде възможност да изследват подробно законосъобразността на придобитите активи няколко години назад, банковите сметки и други свързани данни. Ако анализите на документалната проверка разкрият несъответствия или съмнения за нарушение, законът предвижда започване на проверки за установяване на незаконно придобити активи, които включват проверки на място и допълнителни проверки.

за тази задача, се предоставят достатъчно човешки и финансови ресурси; и (iii) се изготвя и предоставя на обществеността изчерпателна статистика за резултатите от този контрол.

#### Механизми за отчетност и правоприлагане

##### *Ненаказателни механизми за правоприлагане*

113. В допълнение към решенията, взети по отношение на декларациите за имущество и интереси, обхванати в т. 107-110 по-горе, дирекция „Конфликт на интереси“ на Комисията за борба с корупцията отговаря за откриването на ситуации на конфликти на интереси, включващи лица, заемащи висши държавни длъжности. Така през 2019 г. Комисията прие общо 264 решения относно конфликтите на интереси, от които в 41 случая е установен конфликт на интереси, в 111 не е доказан конфликт на интереси и в 112 случая производството е прекратено. Във връзка с открити конфликти на интереси, Комисията наложи санкции на обща стойност 139 287 лв. (71 216 евро) и разпореди конфискация на 173 512 лв. (88 715 евро). Започнатите производства за възможен конфликт на интереси са засягали президента, министър-председателя, министрите, заместник-министрите и други висши служители. През 2020 г. Комисията прие 122 решения относно конфликтите на интереси, от които в 30 случая са с установен конфликт на интереси и в 92 случая не са с потвърден такъв, а девет производства са прекратени. Общият размер на наложените санкции е 17 889 лв. (9 146 евро), а неустойките в полза на държавата са в размер на 592 977 лв. (303 189 евро). През 2021 г. Комисията прие 340 решения по този въпрос, от които в 90 е започнато производство, в 122 се стига до заключението, че няма основания за образуване на производство; в 22 случая е установен конфликт на интереси, а в 82 не е установен такъв. През този период Комисията налага санкции и неустойки в полза на държавата, на обща стойност 804 540 лв. (411 361 евро).

##### *Наказателни производства и имунитети*

114. ЛЗВДД не се ползват с имунитет срещу наказателни производства (например неприкосновеност). Според властите, през 2019 г. са започнати четири досъдебни разследвания за корупция срещу трима министри и един заместник-министър. Срещу един министър е повдигнато обвинение. През 2020 г. бяха образувани шест досъдебни производства за корупция, от които пет бяха срещу министри и едно срещу заместник-министър, докато двама министри и двама заместник-министри бяха оправдани. През 2021 г. бяха образувани две досъдебни производства за корупция срещу министър и заместник-министър. Прокуратурата е повдигнала обвинение срещу трима министри и един заместник-министър.

115. До април 2022 г. престъпленията, свързани с корупция, извършени от членове на Министерския съвет и други висши политически назначения, попадат под юрисдикцията на Специализирания наказателен съд и могат да бъдат обжалвани пред Специализирания апелативен съд на втора инстанция, а в краен случай и пред Върховния касационен съд. Специализираната прокуратура и разследващите органи са отговорни за наказателното разследване на дела, попадащи в компетентността на Специализирания наказателен съд. Основни промени обаче бяха приети на 26 април 2022 г., когато специализираната прокуратура, апелативната специализирана



прокуратура, специализираният наказателен съд и апелативният специализиран наказателен съд бяха премахнати след приемането на изменения в Закона за съдебната система<sup>55</sup>. В следствие на тези изменения висящите дела бяха прехвърлени на обикновените прокуратури и съдилища, а на съдиите, прокурорите и следователите от бившите специализирани прокуратури и съдилища беше предложена възможност да кандидатстват за свободни длъжности, обявени в други прокуратури и съдилища<sup>56</sup>. Новите разпоредби влязоха в сила изцяло на 28 юли 2022 г.

116. Представители на гражданското общество и разследващи журналисти, с които ЕОГ се срещна на място, изразиха мнение, че прокуратурата и съдебната власт са били неефективни при разследването и произнасянето по възможни случаи на корупция, включващи високопоставени служители, поради неправомерно влияние, особено по отношение на прокуратурата. Представители на правоприлагащите органи (следователи) цитират множество примери за разследвания, започнати по възможни случаи на корупция, при които са събрани доказателства, за да се пристъпи към наказателно преследване, но последното често е отказвано по формалистични причини, без никакъв опит за разрешаване на процедурните пречки и възобновяване на разследванията. ЕОГ чу и твърдения от други събеседници за пропуски при събирането на доказателства по наказателни дела за корупция. Представители на президентската администрация отбелязаха, че антикорупционните реформи трябва да са насочени преди всичко към прокуратурата, особено в светлината на провала на специализирания съд и специализираната прокуратура да изправят пред правосъдието високопоставени политически лица, вероятно замесени в корупция през последните десет години.

117. Премахването на специализираната антикорупционна прокуратура и съдилища предизвика различни реакции в и извън България. Органите на самоуправление и сдружения на българската прокуратура уведомиха различни международни органи, включително GRECO, за възможните непосредствени неблагоприятни последици от разформироването на тези специализирани органи. Въпреки че ЕОГ признава основателността на тези опасения, трябва надлежно да се вземе предвид факта, че всички участници, с които бяха проведени срещи (с изключение на представителите на прокуратурата), подкрепиха решението за изключване на специализираните органи, като цитираха много ниския брой наказателни преследвания на случаите на корупция на високо ниво, липсата на присъди и санкции, както и общата неефективност на

---

<sup>55</sup> Органите се позовават на решение на Конституционния съд № 7 от 14 юли 2022 г., с което Съдът отхвърля искането на главния прокурор за установяване на противоконституционността на закриването на Специализирания наказателен съд, Апелативния специализиран наказателен съд и съответните им специализирани прокуратури.

<sup>56</sup> По-конкретно измененията предоставят подробни правила относно приключването на висящите дела пред специализираните наказателни съдилища, за да се гарантира безпрепятственото продължаване и решаване на висящото съдебно производство. Предвидено е, по-специално, наказателните дела, по които вече е проведено съдебно заседание пред Специализирания наказателен съд (първа инстанция) или Специализирания апелативен съд (втора инстанция), да бъдат отнесени към Софийския градски съд или към Софийския апелативен съд. Делата, по които не е проведено съдебно заседание, се отнасят до съответните първоинстанционни съдилища или до съответните апелативни съдилища. За да се гарантира, че делата, образувани пред специализираните съдилища, продължават да се гледат от същия съдебен състав, измененията предвиждат съответните съдии (когато не са преназначени в СГС или САС) да бъдат командирани за участие в разглеждането на тези дела, до приключване на производството. Предвижда се също така съдиите от съдебния състав, които са изслушали наказателните дела, за които присъдите са били постановени до датата на влизане в сила на измененията, да бъдат командирани за произнасянето на решения по тези дела.

специализираните органи през годините. Всъщност, ЕОГ не може да пренебрегне поразителния контраст между възприеманото ниво на корупция в страната, от една страна, и много ниския процент на разследвания и присъди за корупционни престъпления, включващи ЛЗВДД, от друга.

118. Съвсем скорошното приемане на горепосочените правни изменения и фактът, че те не бяха влезли изцяло в сила по време на посещението, лишиха ЕОГ от възможността да формира добре обосновано становище относно тяхното въздействие на практика. Независимо от това, ЕОГ остава със силно впечатление, че причината за неефективното наказателно преследване на случаи на корупция, включващи ЛЗВДД, се дължи в по-малка степен на архитектурата на съответните прокурорски служби и в по-голяма на прекалено сложните предварителни условия, наложени от прокуратурата на разследващите органи<sup>57</sup>, и очевидната липса на решимост за извършване на пълноценни разследвания и завеждане на дела в съда, съчетано с възможно неправомерно влияние върху и в рамките на прокуратурата.<sup>58</sup>

119. ЕОГ е твърдо убеден, че понастоящем отговорът на българското наказателно правосъдие на случаите на корупция, включващи ЛЗВДД, е незадоволителен и трябва да бъде разгледан спешно. Като има предвид това, **GRECO препоръчва да се въведе ефективен механизъм, за да се гарантира, че (i) проактивните разследвания и ефективното наказателно преследване на престъпления, свързани с корупция, включващи лица, заемащи висши държавни длъжности, се провеждат систематично; (ii) се премахват процесуалните пречки, които възпрепятстват или пречат да се започне наказателно разследване и производство по такива случаи; и (iii) за такива престъпления се налагат ефективни и пропорционални наказателноправни санкции.**

---

<sup>57</sup> Например, някои от ключовите констатации от последния доклад на MONEYVAL за България показват, че „прокуратурата изглежда има прекалено високи очаквания относно обема на оперативните факти и данни, необходими за започване на официално досъдебно производство. В резултат на това повечето от тези препоръки се отхвърлят и правоприлагащите органи са инструктирани да събират повече информация, което води до забавяне и загуба на усилия.” Изключително формалните и бюрократични особености на НПК създават неоправдани пречки пред досъдебните органи, особено що се отнася до строгите и къси срокове и други процедурни ограничения.

<sup>58</sup> На 11 март 2021 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа подчерта важността от намаляване на влиянието на главния прокурор в прокуратурата, потенциалното влияние във Висшия съдебен съвет и в магистратурата, така че да се даде възможност за прилагане на ефективен механизъм за разследване, включително чрез разширяване на съдебния контрол до всички откази на прокуратурата за започване на разследвания (решение на Комитета на министрите CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6).

## **V. ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В ПРАВООХРАНИТЕЛНИТЕ ОРГАНИ**

### **Организация и отчетност на правоохранителните/полицейските органи**

#### *Организация и отчетност на избрани правоохранителни органи*

120. Полицията в България е гражданска организация, свързана с Министерството на вътрешните работи (МВР). Основните правни актове<sup>59</sup>, регламентиращи организацията и работата на МВР, са Законът за МВР и Правилника за дейността на МВР. Централните органи на МВР са Главна дирекция „Национална полиция“, Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“, Главна дирекция „Жандармерия, специални операции и борба с тероризма“ и Главна дирекция „Гранична полиция“. Полицейските органи включват също дирекция „Миграция“, дирекция „Вътрешна сигурност“, дирекция „Международно оперативно сътрудничество“<sup>60</sup> и звената „Общинска полиция“. Главните дирекции са разделени на дирекции, териториални звена, отдели, сектори и други звена от по-нисък ранг, с вертикална йерархична подчиненост<sup>61</sup>. На местно ниво МВР управлява 28 областни дирекции<sup>62</sup>.

121. Основните цели на МВР/полицията са борбата с престъпността, защитата на националната сигурност, обществения ред и пожарната безопасност, защитата на правата и свободите на физическите лица и гражданската защита. Основните дейности включват оперативно-издирвателна дейност; превенция, защита и контрол; разследване на престъпления; пожарна безопасност и защита в случаи на бедствия и извънредни ситуации; предоставяне на достъп на гражданите до службите за спешна помощ чрез Националната система за спешни повиквания с общ европейски номер 112; информационни дейности; предоставяне на административни услуги и налагане на административни санкции.

---

<sup>59</sup> Отделните правомощия на полицейските органи се регулират и от друго съответно законодателство, включително Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), Закона за специалните разузнавателни средства, Закона за противодействие на тероризма, Закона за чужденците в Република България, Закона за влизането, пребиваване и излизане от Република България на граждани на ЕС и членове на техните семейства, Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехниката, Закона за частната охранителна дейност, Закона за българските лични документи и Правилника за издаване на българските лични документи, Закона за движение по пътищата, Закона за защита на децата, Закона за поддържане на обществения ред по време на спортни събития, Закона за защита при бедствия, Закона за опазване на земеделските земи и др.

<sup>60</sup> Тази дирекция предоставя обединени национални точки за контакт за: Интерпол, Европол, Шенгенската информационна система и Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им

<sup>61</sup> Йерархичната структура на отчитане е следната: Главният директор докладва на министъра, заместник-министрите и главния секретар; директорите на регионалните дирекции докладват на министъра, заместник-министрите и главния секретар; директорът на дирекция „Вътрешна сигурност“ и директорът на дирекция „Инспекторат“ докладват на министъра.

<sup>62</sup> Областните дирекции се управляват от директор и заместник-директор и се състоят от следните отдели/звена и групи:

- отдел „Криминална полиция“; отдел „Обществен ред и сигурност“;
- отдел "Разследване"
- отдел "Административен"
- звено „Специални тактически действия“ – в някои от регионалните дирекции на МВР;
- група "Миграция";
- сектор "Български документи за самоличност";
- група "Оперативна дежурна част";
- местни участъци – създадени със заповед на министъра.

122. Броят на служителите на МВР, разпределени по трудови правоотношения<sup>63</sup> и пол, е както следва<sup>64</sup>:

Пол	Закон за Министерството на вътрешните работи <sup>65</sup>	Трудови договори	Закон за държавните служители	Общо:
мъже	32674	2786	1205	36665
жени	3821	6395	1651	11867
Общо:	36495	9181	2856	48532

123. МВР се управлява от политически и професионални категории ръководители. Ръководи се от министъра, заместник-министрите, главния секретар и административния секретар. Министърът определя приоритетите, одобрява стратегическите цели и работната програма на министерството, а главният секретар отговаря за планирането, координацията на организацията и контрола на основните дейности на министерството и неговите основни структури. Главният секретар е най-високата професионална длъжност в МВР и се назначава с указ на президента по предложение на Министерския съвет. Директорите на главни дирекции, както и директорите на областни дирекции, се назначават от министъра, по предложение на главния секретар и са подчинени на главния секретар. Директорът на дирекция „Вътрешна сигурност“ и директорът на дирекция „Инспекторат“ са пряко подчинени на министъра.

124. ЕОГ отбелязва, че полицията в България често се нарича МВР и обратното. Забелязва се също, че министърът на вътрешните работи има широки правомощия над полицията и че ръководството на полицията е в пряко йерархично подчинение на министъра. Въпреки че полицията очевидно е орган на изпълнителната власт, все пак е важно да се направи организационно разграничение между министерството, което отговаря за полицията и функциите на полицията. Ясното изразяване на принципа на оперативна независимост на полицията в отделни случаи е от първостепенно значение. ЕОГ счита, че инструкциите към полицията от политическо ниво, по правило, трябва да бъдат ограничени до въпроси като стратегическото планиране, бюджета и т.н., за да се гарантира оперативната независимост на полицията при изпълнението на нейните задачи в отделни случаи, които трябва да се ръководят от закона. Поради това **GRECO**

<sup>63</sup> Държавни служители, наети по Закона за МВР, служители, наети с трудови договори по Кодекса на труда; държавни служители, наети по Закона за държавните служители.

<sup>64</sup> Към 31 декември 2021.

<sup>65</sup> В тази категория влизат предимно полицейски служители.

**препоръчва: (i) в закона да се предвиди и да се гарантира на практика достатъчна оперативна независимост на полицията спрямо Министерството на вътрешните работи; и (ii) като основно правило, отделните указания към полицията да бъдат надлежно документирани в писмена форма.**

125. Наказателните разследвания се извършват от разследващи полицаи и други полицейски органи, които трябва да вземат решения въз основа на "обективно, цялостно и пълно разследване на всички обстоятелства, свързани с престъплението". Разследващите органи действат под ръководството и надзора на прокурор (член 52, ал.3, т.3 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК)).

126. МВР се финансира от държавния бюджет и като първостепенен разпоредител с бюджет представя в Министерството на финансите месечни и тримесечни отчети,<sup>66</sup> както и подробни шестмесечни и годишни отчети за изпълнението на бюджета. МВР също така представя годишни доклади пред Народното събрание и пред Сметната палата (СП), които се публикуват на интернет страниците на СП и на министерството. СП извършва одит на финансовите отчети на министерството, като одитните доклади се публикуват на уебсайтовете на двете институции. Що се отнася до непубличното финансиране на министерството, най-общо казано, Законът за МВР забранява сключването на договори за извънбюджетни дарения. Такива дарения обаче могат да бъдат разрешени в случаите на изпълнение на международни договори, по които България е страна, или когато дарителят е община; държавна структура, участваща в изпълнението на държавна власт; държавно съоръжение или търговско дружество със 100% държавно участие; международна организация, чуждестранен държавен орган, институция или орган на ЕС; юридическо или физическо лице, което дарява книги, научна литература и учебни материали, необходими за обучението на служителите на МВР. Редът и условията за сключване на договори за дарения, за получаване и управление на дарения се уреждат от вътрешните правила, одобрени със заповед на министъра. Проектите на договори за дарения подлежат на одобрение от постоянната централна комисия в МВР. На сайта на МВР се поддържа публичен регистър на договорите за дарение<sup>67</sup>.

127. ЕОГ отбелязва, че въпреки че са въведени някои правила относно непубличните дарения за МВР, на практика няма достатъчно яснота по отношение на тяхното изпълнение. Събеседниците от проведените срещи посочиха няколко примера, когато общини са се опитвали, в някои случаи, чрез извънбюджетни дарения към местната полиция, да получават по-благосклонно отношение от страна на полицията. Освен това представителите на МВР изразиха доста различни мнения относно ограниченията за извънбюджетните дарения за полицията и настоящата практика. Като цяло е необходима по-голяма яснота относно приложимите правила, уреждащи частните дарения, за да се осъществява предпазване от неправомерно влияние върху различни полицейски дирекции и звена при изпълнението на служебните им задължения. Поради това **GRECO препоръчва: (i) да се извърши обширен анализ на правната рамка и практиката на небюджетното (включително частно) спонсорство и даренията към Министерството на вътрешните работи/полицията и различните структурирани образувания, и в светлината на констатациите, направени от него, да се установят ясни**

<sup>66</sup> Разпоредбите за финансова отчетност на МВР са изложени в Закона за счетоводството, Закона за публичните финанси и счетоводните стандарти, одобрени от министъра на финансите.

<sup>67</sup> <https://www.mvr.bg/министерството/достъп-до-информация/правила-дарения>

**правила за отказ от частни дарения и/или, като минимум, за премахване на рисковете от конфликти на интереси и корупция в това отношение; (ii) систематично да се публикува информация относно даренията и спонсорството, получени от полицията, като се посочват естеството и стойността на всяко дарение, както и самоличността на дарителя.**

128. ЕОГ отбелязва значително ниско представяне на жените в структурите на МВР, особено на ръководни длъжности. В хода на посещенията ЕОГ беше осведомен, че никога досега жена не е била назначавана на поста главен секретар, директор на главна дирекция или друга подобна позиция. ЕОГ отбелязва наблюденията на местните събеседници, че жените преобладават на централни административни длъжности, докато в регионалните полицейски служби работят предимно мъже; има и умерено, но стабилно увеличение на жените, постъпили в МВР, което се отразява и в полицейските звена. Причините жените да съставляват много малка част от българската полиция обаче не са разглеждани систематично.

129. Полицията трябва да бъде представител на обществото като цяло. С оглед на това в България трябва да се предприемат стъпки за подобряване на представителството на жените в полицията, включително на ръководни и политически позиции. ЕОГ вярва, че постигането на равенство между половете в полицията може да доведе до значителни подобрения в ежедневната работа и рутина<sup>68</sup> и може да допринесе за предотвратяване на груповото мислене и на корупцията. Поради това **GRECO препоръчва да се предприемат специални мерки за засилване на представителството на жените на всички равнища в полицията, включително на висши длъжности.**

#### *Достъп до информация*

130. Регламентиран е в разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация, който предоставя на всички лица в България право на достъп до обществена информация (вж. параграф 58 по-горе), с ограниченията, като например достъп до класифицирана информация, или достъп до друг вид защитена тайна, както е определено от закона. Заявява се, че в МВР достъпът до обществена информация се предоставя въз основа на писмено заявление, включително чрез електронни средства, или устно искане. Законът предвижда срок до 14 дни от регистриране на искането за информация, в който органите могат да отговорят на него, тоест да уважат искането или да откажат достъп до исканата информация и да уведомят писмено заявителя за това. Годишните доклади, обобщаващи исканията за информация, разгледани от МВР, както и други свързани данни, могат да бъдат намерени на уебсайта на МВР<sup>69</sup>. Властите също така заявяват, че информацията относно мерките за предотвратяване и противодействие на корупцията в МВР се предоставя редовно на медиите. В случаите, когато длъжностни лица са заподозрени в корупция или други престъпления, се

---

<sup>68</sup> Например при контакти с обществеността, при създаване на по-хетерогенна среда в някои части на полицията, която би могла да противодейства на възможен кодекс на мълчание, по-нататъшно развитие на рутинни процедури с много наблюдатели и т.н.

<sup>69</sup> [www.mvr.bg/информационен-център/достъп-до-информация/достъп-до-обществена-информация](http://www.mvr.bg/информационен-център/достъп-до-информация/достъп-до-обществена-информация)

организират брифинги съвместно с прокуратурата, за да се информира обществеността за напредъка в разследванията.

131. В хода на посещението ЕОГ чу, че понякога на исканията за информация, адресирани до МВР, не е било отговорено в сроковете, установени от закона или пък изобщо. Представителите на гражданското общество споделят мнението, че прозрачността и достъпността в комуникацията с МВР са се понижали през последния период. GRECO се позовава на препоръката относно необходимостта от подобряване на достъпа до информация (вж. т.63 по-горе), която е еднакво приложима за правоохранителните органи.

#### *Общественото доверие в правоохранителните органи*

132. ЕОГ не е информиран за скорошни национални проучвания или изследвания в България за оценка на общественото доверие в институциите, които да включват МВР или полицията. Според специалното проучване относно корупцията Евробарометър 502<sup>70</sup>, по въпроса „Смятате ли, че даването и вземането на подкупи и злоупотребата с власт за лична изгода е широко разпространено сред всички следващи“ възприемането на корупцията в области, в които участват длъжностни лица, в България е по-високо, отколкото в Европа, като цяло. Проучването показва, че полицията и митниците са сред категориите, в които много по-голям брой респонденти от средния за ЕС смятат, че корупцията е широко разпространена (61% от респондентите в България срещу 26% за ЕС като цяло). Най-новото проучване относно корупцията Евробарометър 523<sup>71</sup> показва, че в това отношение положението в България се е влошило, като 67% от анкетираните посочват полицията и митниците като области с широко разпространена корупция.

#### *Профсъюзи и професионални организации*

133. В момента в България работят общо 10 професионални синдикални организации, създадени от служители на МВР/полицията. Съвет за социално партньорство, създаден в МВР, обединява следните шест от тези профсъюзи: Национален полицейски синдикат, Национален синдикат на гражданската администрация, Национален синдикат на пожарникарите и спасителите „Огнеборец“; синдикалната федерация на служителите в министерството, синдиката на служителите в министерството и синдикалния алианс "Сигурност" в Министерството на вътрешните работи. Другите четири синдиката са Национален полицейски синдикат, Синдикат "Защита", Централен полицейски синдикат и Синдикатът на служителите в МВР за равнопоставеност и интеграция.

### **Политика за почтеност и борба с корупцията**

#### *Антикорупционна стратегия и изпълнение*

134. В момента не е налице специална антикорупционна стратегия за МВР/полицията. Някои от приоритетите на Националната стратегия за предотвратяване и

---

<sup>70</sup> "Специално проучване Евробарометър 502: Корупцията" , достъпно на следния линк: <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=72877>

<sup>71</sup> Специално проучване Евробарометър 523: Корупцията" , достъпно на следния линк: <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=82846>

противодействие на корупцията за периода 2021-2027<sup>72</sup> г. и нейната пътна карта за изпълнение предвиждат дейности с участието на МВР<sup>73</sup>. По този начин МВР ще допринесе за прилагането на мерките за подобряване на взаимодействието между органите, натоварени с разследването на корупционни престъпления, а именно чрез увеличаване на капацитета на разследващите полицаи за работа по случаите на корупция. В МВР е създаден междуведомствен координационен съвет за борба с корупцията, оглавяван от заместник-министъра, като консултативен орган на министъра по планирането, координацията, контрола, доклада и анализа на антикорупционните дейности в министерството. Министерството на вътрешните работи приема и прилага годишни антикорупционни планове, които се публикуват на неговия уебсайт, заедно с докладите за изпълнението<sup>74</sup>.

135. Въпреки че е налице цялостната Национална стратегия за предотвратяване и противодействие на корупцията за периода 2021-2027 г., която включва до известна степен МВР/Полицията, няма специална антикорупционна стратегия за самата полиция. ЕОГ намира това за пропуск, който трябва да бъде отстранен. Наличието на собствена стратегия за предотвратяване на корупцията би подчертало и организационната идентичност на полицията в България. **GRECO препоръчва да се създаде специална антикорупционна стратегия (или еквивалентен документ) за полицията като допълнение към Националната стратегия за предотвратяване и противодействие на корупцията, придружена от план за действие по нейното изпълнение.** (Вж. също т.142)

136. Комисията за борба с корупцията извършва анализ на съответствието на антикорупционните планове на различните министерства и публични органи с насоките за подготовка на антикорупционния план, приети от НСАП. Резултатите от този анализ се отразяват в годишните доклади на Комисията. Заключениета на Комисията относно съответствието на годишния план за борба с корупцията на МВР, отразени в последния доклад, приет през 2021 г., са ограничени до проверка дали мерките, показателите и отговорните длъжностни лица са били определени в годишния план на МВР по начина, предписан от насоките. Заключениета обаче не предлагат задълбочен анализ на прилагането на тези мерки на практика или конкретни препоръки в това отношение.

#### *Мерки за управление на риска в области, предразположени към корупция*

137. Управлението на риска е един от задължителните елементи на финансовото управление и контрол в разпоредбата на член 10, алинея 1, точка 2 от Закона за

---

<sup>72</sup> Предишната Национална стратегия за предотвратяване и противодействие на корупцията за периода 2015 – 2020 г. следваше секторен подход, предвиждащ разработването на антикорупционни планове във високорискови сектори като данъчната и митническата администрация, селското стопанство, здравеопазването, и др., както и определяне на правни и практически мерки за предотвратяване на корупцията във всеки съответен сектор, заедно с механизъм за докладване на резултатите от изпълнението. Предотвратяването и борбата с корупцията в съдебната система, МВР и органите за държавен контрол бяха сред приоритетите на тази национална стратегия.

<sup>73</sup> Включва дейности в области като повишаване на капацитета и прозрачността в работата на органите и звената за борба с корупцията; противодействие на корупционните престъпления; повишаване на капацитета и подобряване на работата на органите с правомощия за контрол и санкциониране в администрацията; повишаване на прозрачността и отчетността на местната власт; освобождаване на гражданите от „дребната“ корупция; създаване на среда за обществена нетърпимост към корупцията; разработване и прилагане на методология за оценка на прилагането на антикорупционните политики.

<sup>74</sup> <https://www.mvr.bg/министерството/за-министерството-на-вътрешните-работи/съвети-и-комисии/вксбк/документи>



финансовото управление и контрол в публичния сектор. Член 12, ал. 2 от този закон гласи, че *„управлението на риска включва идентифициране, оценяване и контролиране на потенциални събития или ситуации, които могат да повлияят негативно върху постигане целите на организацията, и е предназначено да даде разумна увереност, че целите ще бъдат постигнати.“* Стратегията за управление на риска в МВР<sup>75</sup> изисква всяка структура в министерството да разработи подходящи мерки за управление на риска<sup>76</sup>, като подчертава етапите на процеса на управление на риска, повишаването осведомеността, приложния метод и основните изисквания за развитие на организационната култура, базирана на управление на риска.

138. От 2015 г. МВР прилага антикорупционна мярка „Автоматизирана информационна система за видеонаблюдение на охранителната дейност и контрол на движението“, която има за цел ограничаване и отстраняване на нередности от страна на звената на „Пътна полиция“ чрез външни видеокамери, камери за тяло и микрофони. Според властите, след успешното превантивно действие на тези мерки, обхватът на тяхното използване е разширен и към Охранителна полиция. Освен това в края на 2021 г. е създаден Център за активен мониторинг в МВР, който увеличава обхвата на проверките по отношение на персонала на МВР (над 600 проверки са извършени чрез автоматизирани системи, откакто Центърът е в експлоатация).

139. От 2019 г. МВР изпълнява проект, озаглавен „Да останем чисти, да кажем не на корупцията“, в партньорство с дирекция „Борба с корупцията“ в Румъния и Националния център за борба с корупцията в Молдова. Целта на проекта е да насърчи гражданите, преминаващи през граничните контролно-пропускателни пунктове, чрез предоставяне на рекламни материали (стикери, брошури, листовки с информация за проекта и др.) да използват анонимни канали за контакт, за да уведомяват за възможна корупция, включваща служители на МВР.

140. Проверките за задължително застраховане на превозни средства, глоби за нарушения и други действия се извършват по електронен път, като глобите и останалите уведомления се отпечатват на мобилни принтери и се предават на физически лица на място. Въведени са и електронни услуги, монтирани са терминали за плащане с кредитна карта на местата, където МВР предоставя платими административни услуги. В областта на граничния контрол бяха въведени мерки за намаляване на рисковете от корупция, включително ротация на персонала, автоматична система за локализиране на превозни средства за контрол на патрулите в реално време, видеонаблюдение в кабинки, платна и зони на граничните контролно-пропускателни пунктове. Създадена е телефонна гореща линия и имейл адрес за докладване на проблеми, инциденти и неподходящо поведение или корупционни практики.

141. Независимо от мерките за предотвратяване, насочени към конкретни сектори на МВР, в хода на посещението ЕОГ разбра, че най-новото изчерпателно картографиране

---

<sup>75</sup> Одобрена със заповед на министъра на вътрешните работи № 8121з-934 от 18 юли 2017 г.

<sup>76</sup> Основните цели на управлението на риска следва да включват своевременно откриване и понижаване на основните рискове, застрашаващи изпълнението на непосредствените и стратегическите задачи и цели на организацията; адекватно разпределение на човешките ресурси в зависимост от значимостта на установените рискове; установяване на ефективни връзки между различните структурни звена, разделение на отговорностите на персонала, ред за докладване и нива на разрешение; своевременно адаптиране и обновяване на политиките за управление на риска въз основа на оценка на ефективността на изпълнението.

на риска от корупция в МВР датира от 2015 г. и оттогава такава не е извършвано. В момента рисковите области в МВР се установяват и актуализират в министерството от Вътрешния съвет по предотвратяване и противодействие на корупцията.

142. ЕОГ взема под внимание годишните планове за борба с корупцията и последващите действия, свързани с тяхното изпълнение от МВР/полицията, публикувани на уебсайта. Също така отбелязва разнообразието от стъпки в посока намаляване на корупционните рискове чрез въвеждане в реално време на аудио-визуални инструменти за контрол в различни отдели на МВР и подпомагане на автоматизирания достъп до платими услуги, предоставяни от министерството. Въпреки това съществува очевидна липса на цялостно картографиране на корупционните рискове в различните структури на МВР, която се очаква да бъде попълнена чрез хармонизираната методология за оценка на риска, подготвяна от известно време от Комисията за борба с корупцията (вж. параграф 38 по-горе). Не на последно място, картографирането на корупционните рискове трябва да обхваща и висшите служители на МВР, тъй като в момента изглежда, че това не е така. **GRECO препоръчва в Министерството на вътрешните работи да бъде извършена цялостна оценка на риска в областите и дейностите, застрашени от корупция, за да се идентифицират проблемите и нововъзникващите тенденции и резултатите от оценката да послужат като основа за разработването на специална антикорупционна стратегия на полицията.** (Вж. също т.135).

#### *Водене на операции под прикритие и контакти с информатори и свидетели*

143. Правилата и процедурите за използване на специализирани способности на разследване в областта на наказателните разследвания са определени в член 172 от НПК и в Закона за специалните разузнавателни средства. В съответствие с член 172, ал.1 от НПК, органите на досъдебното производство могат да използват следните специални способности на разследване: наблюдение, подслушване, проследяване, проникване, белязване и проверка на кореспонденция и компютърна информация, контролирана доставка, доверителна сделка и разследване чрез служител под прикритие. Ал. 2 от същия член гласи, че такива средства могат да се използват за разследване на тежки, умишлени престъпления, ако съответните обстоятелства не могат да бъдат установени по друг начин. Подробностите и сроковете за предоставяне на разрешение за използване на специални способности на разследване, както и продължителността на неговата валидност, са посочени в член 173-177 от НПК и в Закона за специалните разузнавателни средства.

#### *Етични принципи и правила за поведение*

144. Освен Закона за МВР и Правилника за дейността и организацията на МВР, основният документ, съдържащ етични принципи и правила за поведение в полицията, е Етичният кодекс на държавните служители на МВР<sup>77</sup>, публикуван на уебсайта на министерството. Според властите Кодексът за поведение на държавните служители на МВР е специално насочен към тези с полицейски функции. Етичният кодекс определя етичните принципи за поведение на държавните служители, а именно: върховенство на закона, защита на човешкия живот, зачитане на достойнството и правата на гражданите;

---

<sup>77</sup> Етичният кодекс е одобрен със заповед на министъра № 8121з-348 от 25 юли 2014 г. и е изменен четири пъти през 2014 г., 2016 г., 2017 г. и 2018 г.

лоялност; честност и добросъвестност; компетентност; отговорност; поверителност и т.н. и определя начина, по който тези принципи трябва да се прилагат на практика. Етичният кодекс определя и стандартите за поведение на държавните служители в министерството по отношение на обществото, гражданите, съдебната система и взаимодействието с други държавни служители, правата на държавните служители и др.

145. Всяко нарушение на етичните правила, залегнали в горепосочения кодекс, се счита за сериозно нарушение на трудовата дисциплина, наказуемо с дисциплинарни санкции, включително тези, предвидени в Закона за държавните служители и Кодекса на труда. Тежките нарушения на етичните правила, накърняването на престижа на службата<sup>78</sup> могат да доведат до уволнение. В министерството е създадена постоянна комисия по правата на човека и полицейската етика, която да следи за прилагането на стандартите в областта на правата на човека и спазването на професионалната етика в полицията.

146. Изглежда, че държавната служба на МВР има етичен кодекс, който обхваща и полицейските служители (в допълнение към пожарна безопасност и защита на населението и др.). Въпреки това, ЕОГ остава загрижен, че няма специален кодекс за полицията и нейните специфични функции. Някои от тези функции понастоящем са обхванати, но е необходимо да се установят областите, които липсват и всички разпоредби, касаещи полицейската етика и почтеност, да се обединят във всеобхватен етичен кодекс за полицията. Този кодекс следва също така да бъде придружен от специални насоки за неговото въвеждане и прилагане на практика. **GRECO препоръчва етичният кодекс за полицията да обхваща подробно всички въпроси, свързани с почтеността на полицията (като конфликти на интереси, подаръци, контакти с трети страни, външни дейности, работа с поверителна информация и др.) и да се допълва от конкретни практически насоки и механизъм за прилагане.**

#### *Съвети, обучение и осведоменост*

147. Първоначалното обучение, което включва задължителни курсове за предотвратяване на корупцията, се провежда в Академията на МВР и предлага четиригодишно професионално образование на бъдещите полицейски служители. Новите полицейски служители с висше образование преминават специализирано въвеждащо обучение, което включва, *наред с другото*, сесии по корупционни престъпления, фактори, стимулиращи корупцията, и мерки за противодействие, предприемани от МВР. Правилата за етично поведение, които обхващат Етичния кодекс на МВР и Кодекса за поведение на служителите на държавната администрация, са част от въвеждащите учебните програми и тези за обучението на работното място за персонала на МВР. Отделен незадължителен курс, озаглавен "Етика", организиран от катедра "Обществени и правни изследвания", обхваща 12 теми в 30 часа лекции и

---

<sup>78</sup> По отношение на „Престижа на службата“ властите се позовават на Тълкувателно постановление № 3 на Върховния административен съд на България, прието от последния на 7 юни 2007 г., в което се посочва, както следва: „престижът на службата трябва да се разбира като авторитет на полицията в очите на обществото, на което тя служи, така че да защитава живота, здравето и имуществото на гражданите, да опазва обществения ред, да води борба с престъпността при стриктно спазване на закона, да зачита основните права и свободи на гражданите и да допринася за върховенството на закона. Неспазването на професионалната етика, незачитането на установения обществен ред може да доведе до намаляване или загуба на общественото доверие в полицията, което да доведе до липса на обществена подкрепа за цялостната полицейска дейност.“

включва професионална етика, култура на отношенията с други етнически групи, контрол и предотвратяване на корупцията. Освен това служителите на дирекция „Вътрешна сигурност“ участват в специализираното обучение, озаглавено „Борба с корупцията“.

148. Обучението в МВР се провежда най-вече от постоянни преподаватели, в рамките на годишния бюджет, в това число съфинансирането на международни обучения, когато се провеждат такива. В МВР не се предвиждат отделни средства за целите на обучението. Органите посочват, че мерките, продиктувани от пандемията COVID-19, значително са намалили възможностите за обучение, като са били ограничени до онлайн сесии. Тези ограничения, обаче, са отменени. През 2022 г. Академията на МВР проведе обучителен курс, озаглавен „Корупция и корупционно поведение. Противоположност на корупцията“, с участието на 10 служители на МВР и обучителен курс „Актуални проблеми на противоположността на корупцията“, с участието на 24 служители. Полицейските служители участват също така в международни обучения. Общо 102 служители на МВР са присъствали на различни обучения през 2022 г. Осигурява се редовно обучение на управленски персонал чрез четириседмично обучение за „Управленска длъжност“, което включва темата „Етични аспекти в поведението на ръководителите“ и петседмичен курс за повишаване на професионалната квалификация за управленска длъжност, *обхващащ* също така темата „Етичен кодекс за държавните служители в Министерството на вътрешните работи, Кодекс за поведение на държавните служители в публичната администрация“. По този начин, през 2021 г. е организирано обучение за 133 служители, заемащи ръководни длъжности, а през 2022 г. – за 120 служители на ръководни длъжности.

149. Продължителността на обучението и видовете курсове се определят в съответствие с графика за професионално обучение на служителите на МВР, одобряван ежегодно от Главния секретар на МВР. Според властите темите за почтеност/етика са част от професионалното обучение в Академията на МВР и учебните центрове за специализация и професионално обучение, както и обучението на работното място. В Академията на МВР темата „Етика“ е част от учебната програма като незадължителен предмет за бакалавърска степен по специалност „Предотвратяване на престъпността и защита на обществения ред“, с хорариум 30 часа. Освен това темата „Полицейска етика“ е част от първоначалното професионално обучение за стажанти, спечелили конкурси за ръководни длъжности („Служител в разузнаването“, „Полицейски инспектор“ и „Разследващ полицай“) и обхваща теми като система, концепция и принципи на професионалната етика на полицията; етика и професионално поведение; международни и национални полицейски етични стандарти; инструменти за прилагане на Кодекса за поведение на държавните служители в МВР; етични измерения на полицията. Броят и периодичността на различните видове курсове зависят от нуждите, определени от дирекция „Човешки ресурси“. Обучението по конкретни теми като борбата с корупцията, конфликтите на интереси, въпросите на професионалната етика и високорисковите операции се планира и провежда периодично и в рамките на официалната академична година по работните места в МВР и различните му структури.

150. ЕОГ разбра от представители на Службата на омбудсмана, че на практика обучението по предотвратяване на корупцията и етично поведение за полицията е спорадично, а не по редовна система. Омбудсманът препоръча на МВР да въведе

редовно обучение по тези теми и в отговор министерството информира, че се подготвя такава програма за обучение.

151. В хода на посещението ЕОГ не получи убедителна информация по отношение на редовното обучение по предотвратяване на корупцията и професионална етика за висши служители в МВР. На срещи с представители на МВР бе представена хипотезата, че главният секретар, директорите и други висши служители в МВР би трябвало да са преминавали съответстващо обучение по предотвратяване на корупцията и етичните правила, в областта на кариерното им развитие. В това отношение обаче не бяха предоставени конкретни данни или примери. Представителите на синдикатите също така подчертаха, че според тях обучението, предлагано на полицията за предотвратяване на корупцията и етично поведение, е по-скоро формалност и не се провежда систематично. ЕОГ е на мнение, че трябва да се направи повече, за да се гарантира, че въпросите на етиката и почтеността заемат централно място в първоначалното обучение и обучението на работното място за персонала в структурите на МВР. **GRECO препоръчва да се засили въвеждащото обучение и да се осигури редовно обучение на работното място за полицейските служители (включително главния секретар, директорите и всички висши служители) по въпросите на почтеността, етиката и борбата с корупцията.**

152. Освен това ЕОГ отбелязва, че понастоящем не съществуват разпоредби, които да предлагат поверителни съвети на персонала на МВР. Според събеседниците, с които ЕОГ се срещна, на служителите на МВР, включително на полицията, се казва да се обръщат към преките си началници за всякакви съвети, свързани с въпросите на професионалното поведение и етика, но за тази цел не е въведена конкретна процедура и не е сформирано специално звено, като всички такива контакти се осъществяват неофициално. ЕОГ беше също така информиран, че дирекция „Вътрешна сигурност“ или дирекция „Човешки ресурси“ също би трябвало да са компетентни да предоставят съвети.

153. Освен това настоящата липса на каквато и да е процедура за служителите на МВР, чрез която да получават поверителна консултация по въпроси, свързани с почтеността, без обучени доверени лица, към които да се обръщат поверително, за да се подава информация по въпроси, свързани с почтеността, е значителен пропуск и трябва да бъде адресирана. Това би било особено важно в случаите, служители искат да докладват за възможни нарушения, например по отношение на преките началници. ЕОГ разбра, че полицаите могат да търсят съвет директно от длъжностни лица/организационни звена, които имат компетенции по дисциплинарни въпроси. Като се има предвид, че нарушаването на кодекса за поведение се счита за тежко дисциплинарно нарушение, полицейските служители, които се нуждаят от съвет по етични въпроси, ще бъдат обезкуражени да се обръщат към тези звена. С оглед на гореизложеното, **GRECO препоръчва да се създаде система от специализирани доверени лица, които да предоставят на полицейските служители поверителни консултации по въпросите на етиката и почтеността.**

### **Подбор, кариера и условия на труд**

#### *Процедура за назначаване*

154. В МВР работят следните категории служители: Полицаи, служители на пожарна безопасност и защита на населението; административни държавни служители; и лица, работещи на трудов договор (със задължения по поддръжката и техниката). Статутът на служителите в полицията, и в пожарна безопасност и защита на населението се регулира от Закона за МВР. Договорните и други отношения с административните държавни служители се уреждат от Закона за държавните служители, като някои от разпоредбите на Закона за МВР също са приложими, а статутът на работниците, работещи по трудови договори, се регулира от Кодекса на труда и Закона за МВР. Процедурата за назначаване на държавна служба в МВР е регламентирана в Закона за МВР, Наредбата за назначаване на държавна служба в МВР, глава 2 от Закона за държавните служители и Наредбата за конкурсите за държавни служители.

155. Назначаването в органите на полицията, пожарна безопасност и защита на населението, се извършва въз основа на конкурс, състоящ се от три етапа на елиминиране<sup>79</sup> (физически тест, психологическа оценка и структурирано интервю), обявени със заповед на министъра. Обявяването на конкурса се предхожда от допитване до основните структури на МВР относно техните нужди от човешки ресурси, въз основа на което министърът получава мотивирани предложения за попълване на свободни длъжности чрез конкурс. Конкурсът се обявява на специализирана уеб страница или портал за търсене на работа и на уебсайта на министерството.

156. Освен изискванията, специфични за съответната свободна длъжност, член 155 от Закона за МВР изисква кандидатите за свободни длъжности в МВР да бъдат само български граждани; да не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер, независимо от реабилитацията; да не са привлечени като обвиняеми или да не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер; да отговарят на специфичните изисквания за възраст, образование, физическа годност и психологична пригодност, медицинските изисквания за работа в МВР. Освен това в Закона за МВР се предвижда, че кадетите, завършващи Академията за МВР и висшите военни училища, обучени за нуждите на службата в МВР, се набират без конкурс (член 156, ал. 2 и 3), независимо, че те трябва да отговарят на подобни изисквания за влизане и проверка за сигурност при влизане в Академията на МВР или военните училища.

#### *Повишения*

157. Законът за МВР установява следните четири йерархични категории длъжности на служителите в полицията, пожарната безопасност и защита на населението в МВР: висши ръководни, ръководни, изпълнителски и младши изпълнителски. Кариерното развитие се постига чрез преминаване към по-висши длъжности, съгласно процедура, регламентирана от Закона за МВР и Наредбата за условията и реда за конкурсите за преминаване на държавните служители в МВР на по-високи длъжности<sup>80</sup>. Член 163, ал. 2 от Закона за МВР гласи, че за висшите ръководни длъжности - главен секретар,

---

<sup>79</sup> Всеки етап се провежда по методика, одобрена с Наредба № 8121z-344 от 25 юли 2014 г. на министъра на вътрешните работи за назначаването в МВР. В зависимост от специфичните изисквания за определени позиции могат да се изискват други изпитни фази (напр. писмен изпит във форма на презентация, тест или работа по случай). Конкурсите за длъжности на разследващи полицаи, например, включват писмен тест и работа по случай.

<sup>80</sup> Наредба № 8121h-406 от 14 април 2015 г. Относно условията и реда за провеждане на конкурс за преминаване в по-висока по вид длъжност за държавни служители в Министерството на вътрешните работи.

заместник главен секретар и директор на главна дирекция, не се провежда конкурс. Съгласно член 36, ал.3 от Закона за МВР главният секретар на МВР се назначава с президентски указ, по предложение на Министерския съвет. Заместник-главният секретар се назначава от министъра на вътрешните работи. Съгласно член 41, ал. 1 директори на главни дирекции се назначават от министъра, по предложение на главния секретар. Висшите длъжностни лица се назначават на техните длъжности за неопределен срок и могат да бъдат отстранявани от длъжност само въз основа на разпоредбите за прекратяване на служебното правоотношение, предвидени в член 226 от Закона за МВР, по собствено желание, при достигане на пенсионна възраст, невъзможност за упражняване на функциите, наличие на конфликт на интереси, извършване на тежко престъпление, систематична невъзможност за изпълнение на задълженията и др. Наредбата за провеждане на конкурси за висши длъжности в МВР съдържа подробни разпоредби относно обявяването на конкурси за свободни позиции, кандидатстването за такива позиции, изискванията към кандидатите, състава и правомощията на конкурсните комисии и реда и условията за провеждане на конкурсни изпити.

158. ЕОГ отчита подробните разпоредби относно процедурата за повишение, определени в Наредбата на министъра на вътрешните работи от 14 април 2014 г. ЕОГ беше осведомен, че кандидатът за поста за главен секретар трябва да има най-малко десет години опит, от които половината трябва да са на ръководни длъжности в структурите на МВР, а заместник-главният секретар – най-малко пет години опит на ръководни длъжности. В хода на дискусиите се оказа, че назначенията на повечето висши професионални длъжности в МВР (напр. главен секретар, директор на главна дирекция, директори и т.н.) се провеждат без открити или дори вътрешни конкурси, тъй като такава изискване не е предвидено в закона. На ЕОГ не стана ясно дали в този процес се прилагат изисквания за проучване.

159. Що се отнася до повишението на другите, по-ниски позиции, въпреки че горната наредба предвижда кандидатите, които желаят да кандидатстват за свободни позиции, да го направят, представителите на МВР, с които ЕОГ се срещна на място, заявиха, че няма такава възможност. Вместо това предлагането на кандидати за назначаване на по-високи длъжности е прерогатив на прекия ръководител, ако той/тя счита, че кандидатът има необходимите квалификации. Нещо повече, ЕОГ беше информиран, че могат да се обявяват конкурси за позициите областен директор, но това не е било спазвано на практика. Беше съобщено, че повишения посредством конкурси, се провеждат най-вече, когато младши изпълнителски служител иска да израства в оперативен, или старши служител.

160. ЕОГ е сериозно загрижен от факта, че настоящата практика изглежда не следва систематично съществуващите процедури за повишение, за да се гарантира, че на практика решенията за повишения в МВР са прозрачни и се основават на заслуги. Що се отнася до най-висшите длъжности, назначенията изглежда се извършват при липса на прозрачност и включват само политически органи – президента (чрез съвместно вземане на решение с правителството), Министерския съвет и министъра. Тъй като главният секретар и директорите на главни дирекции имат много широки правомощия за вземане на решения самостоятелно в МВР, сегашните правила за тяхното назначаване създават риск от неправомерно политическо влияние върху функционирането на правоохранителните органи в България и трябва да бъдат коригирани. Освен това

възможността за кандидатстване за други по-високи свободни длъжности от заинтересования персонал следва да бъде широко популяризирана и систематично прилагана на практика, и достъпът до такива позиции не следва да бъде предмет на преценка на преките началници, тъй като това лишава процеса от прозрачност и справедливост и излага трудовите отношения на фаворизиране и неправомерно влияние. С оглед на гореизложеното **GRECO препоръчва: (i) да се засили обективността и прозрачността на процедурите за повишение в Министерството на вътрешните работи, за да се гарантира, че те се основават на заслуги, свързани с полицейската професия, и (ii) откритите конкурси да се използват ефективно за всички назначения и повишения в рамките на полицията.**

161. Що се отнася до проучването, се твърди, че се извършват специфични проверки, за издаването на разрешения на полицейските служители за достъп до поверителна, секретна и строго секретна информация<sup>81</sup>. Ако такова разрешение бъде отказано, служителят не може да кандидатства в продължение на една година за позицията, изискваща съответното разрешение. Изтичане на класифицирана информация ще доведе до отмяна на разрешението за срок от три години. В хода на посещението представители на МВР информираха ЕОГ, че няма официална процедура за проучване по въпроса за почтеността на кандидатите за работа в МВР. Степента и строгостта на проверката се определят от директора или друг висшестоящ, отговарящ за повишението, който изисква от човешките ресурси цялата необходима документация и информация за кандидата за заемане на по-висока длъжност. Твърди се също така, че висшестоящият назначаващ служител преценява към кои други структури на МВР да се обърне, като например дирекция „Вътрешна сигурност“, по отношение проверката на почтеността на кандидатите.

162. **GRECO препоръчва да се засили системата за проверка на сигурността в полицията, включително като се гарантира, че проверките за почтеност се извършват преди назначаването и на редовни интервали по време на кариерата на служителите на полицията, в зависимост от тяхната изложеност на корупционни рискове и необходимите нива на сигурност.**

#### *Атестиране и повишение в по-висок ранг, премествания*

163. Атестирането на полицейските и противопожарните служители се извършва в съответствие с Наредбата<sup>82</sup> за условията и реда за формиране на допълнително възнаграждение за постигнатите резултати в професионалната дейност на служителите на МВР. Оценяването се извършва на всеки шест месеца от оценяващ началник, под надзора на контролиращ началник, към когото служителите, които не са съгласни с първоначалната си оценка, могат да се обърнат. Служителите, които не са съгласни с атестацията си, могат да се обърнат към контролиращия началник, чието решение е окончателно.

---

<sup>81</sup> Проверките за позиции, изискващи достъп до класифицирана информация, включват процедури за издаване на разрешения, извършвани в съответствие със Закона за защита на класифицираната информация и правилата за неговото прилагане. Има три вида процедури за издаване на разрешения за достъп до класифицирана информация в зависимост от тяхното ниво, както следва: "поверително", за което разрешението за достъп е валидно за пет години; "секретно" с четиригодишно разрешение за достъп; и "строго секретно" с тригодишно разрешение за достъп.

<sup>82</sup> Рег. № 8121z-254/ от 13 декември 2017 г.



164. Преместването на полицейски служители се извършва по лична молба или ако го изисква службата. В последния случай преместването може да се извърши само на длъжности, изискващи същото ниво на квалификация и ранг, каквито притежава въпросния полицейски служител. Такова преместване може да се извърши на същото или друго работно място, но не може да бъде за повече от шест месеца или докато отсъстващият полицейски служител се върне на работа.

165. Прекратяването на службата се урежда от глава десета от Закона за МВР. Служебното правоотношение с МВР се прекратява при достигане на пенсионна възраст (60 години за МВР), по здравословни причини, в случай че лицето вече не е в състояние да изпълнява възложените му задължения поради заболяване, по собствено желание, при съкращаване на длъжността, в случай на неподаване на декларация за имущество и интереси, ако съдът е постановил присъда лишаване от свобода по отношение на служителя, получаване на най-ниската обща оценка за изпълнението на длъжността, отказ или отнемане на разрешение за достъп до класифицирана информация, установяване на несъвместимост, при налагане на дисциплинарно наказание "уволнение", в случай на решение на Комисията за борба с корупцията, установяваща конфликт на интереси, придобиване на гражданство на друга държава, при смърт на държавния служител и т.н. (Член 226 от Закона за МВР). Заповедта за прекратяване на служебното правоотношение може да бъде обжалвана по реда, определен в Административнопроцесуалния кодекс; въпреки това, самата жалба не спира изпълнението на заповедта.

#### *Ротация*

166. Ротацията на служителите на МВР/полицията, работещи в райони с висок риск от корупция, е сред мерките за борба с корупцията, прилагани в МВР. Ротацията се извършва в централните структури на Министерството, Софийската дирекция на МВР и в областните дирекции - в различни сфери на дейност с висок корупционен риск, като контрол на движението, митнически и граничен контрол (сухопътни граници, летища и др. – според спецификата на работата и обема на трафика). Ротацията се извършва по организационни заповеди на директорите според специфичните особености на съответното звено и/или дейност. Според властите, с които бяха осъществени срещи, ротацията се извършва само в рамките на едни и същи полицейски звена (напр. един и същ полицай по време на смяната си на граничния контролно-пропускателен пункт преминава през контрол на документите на пътниците до административната работа в офиса). Изглежда, че не се извършва ротация между различни полицейски звена, нито в оперативен смисъл (т.е. от отдел „Пътна полиция“ в звено „Гранична полиция“), нито в териториален смисъл. Поради това извършването на оценката на риска, препоръчана по-горе (вж. т.142), може да бъде последвано от въвеждане на подобрена ротационна система в полицейските звена, които са най-изложени на корупционни рискове.

#### *Заплати и обезщетения*

167. Брутното възнаграждение в полицията се формира от заплата за конкретната длъжност, допълнително възнаграждение и социалноосигурителни вноски. Заплатата за различните длъжности в МВР се определя в съответствие с образователните изисквания

и е по-висока за длъжности, изискващи висше образование<sup>83</sup>. За всяка прослужена година на горепосочените длъжности се добавя увеличение от 2% към основната заплата, но не повече от 40% от заплатата за длъжността. Брутното годишно възнаграждение за младши полицаи е приблизително 24 000 лв. (12 271 евро). Брутното годишно възнаграждение за полицейския инспектор е приблизително 31 000 лв. (15 850 евро). Брутното годишно възнаграждение за една от най-високите ръководни длъжности - директор на Главна дирекция е приблизително 85 000 лв. (43 460 евро).

168. Съгласно Закона за МВР задължителното социално и здравно осигуряване на държавните служители се покрива от държавния бюджет. Служителите на МВР имат задължителна застраховка срещу смърт, временна неработоспособност или трайна загуба или намалена работоспособност в резултат на злополука. При изпълнение на задълженията си служителите на МВР имат право на безплатно пътуване в градския обществен транспорт; тези, които са приети в Академията на МВР за редовно обучение, могат да получават стипендии. МВР изплаща обезщетение на държавните служители за наем на жилище при условия, определени от Министерския съвет. След прекратяване на служебното правоотношение служителите имат право на обезщетение, равно на месечното възнаграждение, умножено по годините на тяхната служба, но не по-голямо от 20. За прекратяване на служебното правоотношение по здравословни причини след 10 или повече години трудов стаж размерът на обезщетението не може да бъде по-малък от 15-месечно възнаграждение.

169. При преместване на работа на други места за повече от шест месеца на персонала се изплаща еднократна компенсация в размер на 50% от брутното месечно възнаграждение за новата позиция. Когато съпругът/съпругата и децата на служителя се преместят в същото населено място, за всеки от тях се добавя еднократна компенсация в размер на 25% от брутната месечна заплата, като транспортните разходи се покриват от МВР. На служителите в МВР, претърпели телесна повреда при или по повод изпълнение на служебните си задължения, се изплаща обезщетение в размер 10 месечни възнаграждения при тежка телесна повреда и 6 месечни възнаграждения при средна телесна повреда. На преживелия съпруг, децата и родителите на загинали при или по повод изпълнение на служебните си задължения държавни служители в МВР се изплаща еднократно обезщетение на всеки от тях в размер 12 месечни възнаграждения. В допълнение, медицинската помощ на служителите на МВР се предоставя от Медицинския институт на Министерството<sup>84</sup>.

170. В хода на посещението ЕОГ бе информиран от представители на МВР и полицейските профсъюзи за незадоволителните условия на труд и неадекватното

---

<sup>83</sup> За младши длъжности се изисква средно образование (полицейски служител, пожарникар), а за другите длъжности - изпълнителни и ръководни, се изисква висше образование (полицейски инспектор, инспектор, директор на Главна дирекция).

<sup>84</sup> Медицинският институт предоставя безплатна медицинска помощ на:

- служители на Министерството на вътрешните работи;
- служители на Министерството на вътрешните работи, които при прекратяване на служебното или трудовото си правоотношение са придобили право на пенсия и са работили повече от 10 години в Министерството на вътрешните работи, с изключение на служителите, чиято работа е прекратена поради дисциплинарно уволнение или осъждане за умишлено престъпление от общ характер;
- членове на семействата и родители на горните две групи служители;
- и курсанти от Академията на МВР.

възнаграждение в няколко сектора на МВР. В някои случаи полицейски служител в началния етап на работа получава месечна заплата от около 500 евро, включително когато е разквартируван в София. В този конкретен случай въпросната сума не е адекватна предвид належащите разходи, тъй като по-голямата част от начинаещите полицаи идват от други населени места и техните нужди включват също разходи за настаняване. Събеседниците, с които се среща ЕОГ, посочиха, че ниското възнаграждение в полицията води до постоянен отлив на полицейски служители към частния сектор, все по-отчетливо с всяко увеличение на заплатите в частния сектор, както и до липсата на интерес за търсене на работа в МВР сред младите хора. ЕОГ приема сериозно тази ситуация. Много ниските заплати могат да предизвикат необходимост от странични дейности, което от своя страна може да доведе до конфликт на интереси и/или напускане на полицията. С оглед на гореизложеното, **GRECO препоръчва подобряване на условията на заетост в полицията чрез преразглеждане на размера на възнаграждението, за да се установят по-привлекателни заплати за по-ниските нива, като същевременно се поддържа стимулираща възможност за израстване през цялата кариера.**

### **Конфликти на интереси**

171. Определението за конфликт на интереси, съдържащо се в Закона за борба с корупцията (вж. т. 83 по-горе), е приложимо и за служителите на МВР. Съгласно член 154 от Закона за МВР държавните служители са длъжни да декларират по реда на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество всеки частен интерес, който имат във връзка с функциите на структурното звено, в което работят. Те са длъжни да не участват при обсъждането, подготовката и вземането на решения, когато те или свързаните с тях лица са заинтересовани от съответното решение или когато имат със заинтересованите лица отношения, пораждащи основателни съмнения в тяхната безпристрастност. След като научат за конфликт между техните частни интереси и обществения интерес, служителите на МВР трябва незабавно да се оттеглят от изпълнението на служебните задължения, свързани с потенциален конфликт на интереси, и да уведомяват писмено съответния орган в сроковете и по реда на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

172. Проверката и установяването на конфликт на интереси са уредени в ЗАКОНА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА, Наредбата за организацията и реда за проверка на декларациите и установяване на конфликт на интереси и Вътрешните правила за организацията и реда за проверка на декларациите и за установяване на конфликт на интереси в МВР.

173. Според статистическата информация, предоставена от органите, за периода от 1 януари 2019 г. до 11 април 2022 г. Дирекция „Инспекторат“ е проверила 2 553 декларации за несъвместимост, подадени от служители на Министерството на вътрешните работи. В хода на проверката са изготвени 301 доклада и са проверени 2 553 служители на МВР, както следва: 2 080 държавни служители в полицията, органите на пожарна безопасност и защита на населението (член 142, ал.1, точка 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи); 461 държавни служители (член 142, ал. 1, точка 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи, и държавни служители със статут съгласно Закона за държавните служители); 12 лица, работещи на трудов договор (член 142, ал.1, точка 3 от Закона за Министерството на вътрешните работи).

174. При проверката на декларациите от комисиите за преглед не бяха установени несъответствия между декларираните факти и информацията, получена в съответствие с член 27, ал.3 и ал.4 от вътрешните правила, с изключение на две декларации, в които бяха установени две несъответствия между декларираните факти (през 2020 г. несъвместимост по чл. 153, ал. 3, т. 1, предложение първо от Закона за Министерството на вътрешните работи, а през 2021 г. несъответствие, което е отстранено в законоустановения едномесечен срок). От 11 април до 8 ноември 2022 г. МВР е проверило 16 декларации за несъвместимост и не е установило случаи на несъответствие. През същия период са установени несъответствия в една декларация за имущество и интереси, които са отстранени в законоустановения срок.

### **Забрана или ограничаване на определени дейности**

#### *Несъвместимости, външни дейности и ограничения след освобождаване от длъжност*

175. Служителите на МВР не могат да членуват в политически партии, да осъществяват политическа дейност, да изразяват политически възгледи, както и да предприемат други действия по служба, с които се нарушава политическият им неутралитет (член 146, параграф 3 от Закона за МВР). Служителите на МВР не могат да заемат изборни длъжности (президент, вицепрезидент, народен представител, член на Европейския парламент) и не могат да бъдат членове на политически партии.

176. Освен това следните ситуации и обстоятелства биха били несъвместими (съгласно член 153, ал. 3 от Закона за МВР) по време на службата в МВР: съществуването на непосредствена йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг/съпруга или с лице, с което се намират във фактическо съжителство, роднина по права линия, по сребрена линия - до четвърта степен включително, или роднина по сватовство - до втора степен включително; служителите са еднолични търговци, неограничено отговорни съдружници в търговски дружества, управители, търговски пълномощници, търговски представители, прокуристи, търговски посредници, ликвидатори или синдици, членове на органи на управление или контрол на търговски дружества или кооперации; извършване на търговска дейност; служителите работят по трудово правоотношение или по граждански договор, освен за осъществяване на научна, преподавателска дейност или упражняване на авторски права, по ред, определен от министъра на вътрешните работи. Собствеността върху акции, участието в приватизацията чрез ваучери за приватизация и в кооперации – със земеделска земя или гори с възстановена собственост не се считат за търговски дейности и следователно не са несъвместими със службата в МВР.

177. Възможните несъвместимости се проверяват при постъпване на работа в структурите на МВР. По време на службата всички получени доклади за несъвместимост подлежат на проверка. Всяка промяна на първоначалните обстоятелства на служителя на МВР, която може да доведе до несъвместимост, трябва да бъде съобщена в рамките на седем дни и проверена. Нарушенията на правилата за несъвместимост могат да доведат до административна или наказателна отговорност в зависимост от тежестта на нарушението.

178. За периода 2015—2021 г. са образувани 16 дисциплинарни производства (член 207 от Закона за Министерството на вътрешните работи) срещу полицейски служители, които са били в пряка непосредствена йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг/съпруга или с лице, с което се намират във фактическо съжителство, роднина по права линия, по съребрена линия - до четвърта степен включително, или роднина по сватовство - до втора степен включително, които не са подали декларация в срок от седем дни от настъпването на тези обстоятелства. Приключени са четири дисциплинарни производства, водещи до налагане на дисциплинарно наказание „уволнение“ (две на ръководни длъжности и две на изпълнителни длъжности). В останалите 11 производства няма доказателства за йерархична връзка, но са открити и други дисциплинарни нарушения, а на шестима служители е наложена „забрана за повишение за една година“ или „порицание“. Пет от дисциплинарните производства са прекратени, тъй като доказателствата за дисциплинарно нарушение са недостатъчни. Едно дисциплинарно производство все още не е приключено.

179. Няма общи правила за полицейските служители след напускане. Въпреки това, съгласно ЗАКОНА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА, при напускане на длъжност служителите на МВР получават забрана за една година да работят в областите, свързани с предишната им полицейска работа. При нарушаване на ограниченията след прекратяване на работата се уведомява дирекция "Инспекторат" на МВР. ЕОГ беше информиран за един случай, при който служител на министерството е бил нает в нарушение на ограниченията, което е довело до глоба.

180. ЕОГ припомня, че според няколко събеседника полицаите в България често търсят работа другаде, най-често в частния сектор, срещу по-високо възнаграждение. ЕОГ съзнава, че уменията и знанията, придобити по време на правоохранителната служба, могат да бъдат ценни в частния сектор и по този начин да доведат до възможности за работа. Подобни ходове обаче могат да доведат до редица рискове, като например злоупотреба с информация, събрана по време на правоохранителната служба, влияние върху правилното изпълнение на служебните задължения на полицейския служител чрез очакване на бъдеща работа в частния сектор или използване на лични контакти с бивши колеги от правоохранителните органи за неправомерно облагодетелстване на новия работодател. В тази връзка се прави препратка към Препоръка № R (2000) 10 на Съвета на Европа относно кодексите за поведение на държавни служители, която включва специални насоки за напускане на публичната служба (член 26). Мащабът на този въпрос не е ясен, нито до каква степен изисква допълнителна регулация. Поради **това GRECO препоръчва да се проведе проучване относно дейността на полицейските служители след напускане на службата и ако е необходимо, с оглед на констатациите от това проучване, да се установят правила за осигуряване на прозрачност и ограничаване на рисковете от конфликт на интереси.**

#### *Подаръци*

181. Българското законодателство не съдържа разпоредби, свързани с получаването, отказа и регистрирането на подаръци, допустими за персонала на МВР/полицията. В раздел III от Етичния кодекс на МВР се посочва, че държавните служители на МВР не могат да приемат никакви облаги или обещания за облаги за изпълнение или неизпълнение на служебни задължения, нито да посредничат за друго лице да получи облаги за изпълнение или неизпълнение на служебни задължения. ЕОГ отбелязва, че в

тези разпоредби забраната за получаване и/или приемане на облаги е свързана с изпълнението (или неизпълнението) на официални задължения. Не са въведени правила за регистриране на получените подаръци без връзка с изпълнението на служебните задължения и следователно такива случаи не се декларират и регистрират. Тази ситуация е очевидно незадоволителна, освен ако няма пълна забрана за получаване на подаръци. Поради това GRECO препоръчва да се създаде стабилен набор от правила и насоки относно подаръците и други изгоди за полицията, включително задължения за докладване и, когато е целесъобразно, регистриране на подаръци, услуги, печалби или други ползи.

#### *Злоупотреба с публични средства*

182. Правните разпоредби, установяващи отговорността на длъжностните лица във връзка с присвояването на бюджетни средства, щети или унищожаване на имущество, се съдържат в глава девета от Закона за МВР, глава пета, раздел III от Закона за държавните служители, глава единадесета, Раздел II от Кодекса на труда и в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Присвояването също е престъпление, съгласно член 201 от Наказателния кодекс.

#### *Контакти с трети страни, поверителна информация*

183. Един от принципите на дейност на МВР е защитата на информацията и източниците, от които тя е получена (член 3, ал1, т.6 от Закона за МВР). Поверителността е сред принципите на поведение, залегнали в Етичния кодекс на МВР, според който това е „поведение в съответствие с международните принципи за защита на данните и националното законодателство, което гарантира неприкосновеността на личния живот на гражданите чрез защита на фактите и/или информацията, които са станали достъпни за държавния служител по време на или във връзка с изпълнението на задълженията му по служба“. Освен това, раздел VI от Етичния кодекс, озаглавен „Държавният служител и служебната информация“, предвижда, че служебната информация не трябва да се използва за лични цели или да се разгласява пред други лица освен по предвидения от закона ред.

### **Деклариране на имущество, приходи, задължения и интереси**

#### *Изисквания към декларирането*

184. При встъпването в длъжност и ежегодно след това, служителите на МВР/полицията трябва да подават декларации за имущество и интереси<sup>85</sup> (член 37, ал.1, ЗАКОНА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА). Информацията, която трябва да бъде включена в

---

<sup>85</sup> По-конкретно декларациите съдържат следната информация:

- имената и длъжността на лицето, подаващо декларацията;
- регистрационен номер, дата и вид на декларацията;
- декларацията за несъвместимост и
- декларацията за промяна на декларираните обстоятелства в декларацията за несъвместимост, както и декларацията за промяна на вече декларираните обстоятелства.

Следните видове декларации се подават от служителите на МВР с правоприлагащи функции:

- декларация за несъвместимост – при встъпване в длъжност;
- декларация за имущество и интереси - при встъпване в длъжност и впоследствие - ежегодно;
- декларации за промяна във вече декларираните обстоятелства по предходните две декларации.

тези декларации, обхваща имуществото и доходите на съпрузи или лица във фактическо съжителство на съпругески начала, както и на деца под 18-годишна възраст. Декларациите се подават на хартиен и електронен носител в съответния отдел на МВР, а след това ежегодно най-късно до 15 май, за предходната календарна година. Служителите трябва да уведомят за всяка промяна в декларираните обстоятелства в рамките на един месец от възникването им.

185. Декларациите се вписват в регистър на декларациите на служителите на МВР, който е публичен, с изключение на информацията относно персонала на Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“, дирекция „Вътрешна сигурност“, дирекция „Специални операции и борба с тероризма“ към Главна дирекция „Жандармерия, специални операции и борба с тероризма“. Що се отнася до декларациите за имущество и интереси на други служители на МВР, публични са следните части от техните декларации : (i) участие в дружества, управителни или контролни органи на дружества, юридически лица с нестопанска цел или кооперации; упражняване на стопанска дейност като индивидуален предприемач към датата на избора или назначаването и 12 месеца преди датата на избора или назначаването; (ii) договори с лица, извършващи дейности в областите, свързани с решения, взети от длъжностното лице във връзка с неговите правомощия или задължения; (iii) лица, участващи в дейности, в които деклараторът има частен интерес. Личните данни са защитени в съответствие с Общия регламент за защита на данните. Декларациите се публикуват в срок от два месеца след изтичането на сроковете за тяхното подаване.

#### *Механизми за проверка*

186. Правната рамка относно надзора върху точността и навременното подаване на декларациите е установена в ЗАКОНА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА, Наредбата за организацията и реда за проверка на декларациите и установяването на конфликт на интереси, и вътрешните правила за организацията и реда за проверка на декларациите, и за установяване на конфликт на интереси в МВР. Декларациите на висши ръководни кадри на МВР относно несъвместимости се разглеждат от Дирекция „Инспекторат“ на МВР, а декларациите им за имущество и интереси се проверяват от Комисията за борба с корупцията. Навременното подаване на декларации за имущество и интереси от други служители на МВР, както и относно несъвместимостите, се проверява от комисии от длъжностни лица, оправомощени от МВР за тази цел.

187. В случай че по отношение на декларатора е подаден сигнал за евентуално престъпление, свързано с корупция, или е открито доказателство за престъпление, свързано с корупция, или за конфликт на интереси, например в хода на дисциплинарно производство, или ако е установен висок корупционен риск, се извършва задълбочена проверка с цел установяване на пълнотата и автентичността на декларираните факти. Информацията, публикувана в онлайн или други медии, може да се счита за сигнал, който да предизвика задълбочена проверка. Анонимните сигнали обаче не се вземат предвид нито според Административнопроцесуалния кодекс, нито по ЗАКОНА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА. Подобна разпоредба е залегнала и в Правилата относно организацията на работата в МВР. За разлика от това, Инструкцията за организацията на дейността по установяване на дисциплинарни нарушения и налагане на дисциплинарни наказания, събиране и обработване на информация за състоянието на дисциплината и дисциплинарната практика в МВР предвижда, че информацията, подадена анонимно,

може да доведе до допълнителни проверки, ако съдържа достатъчно фактически данни относно евентуално нарушение, като например времето, мястото и конкретното предполагаемо нарушение, пораждащи основателно подозрение, че е извършено дисциплинарно нарушение от служителя на МВР. ЕОГ подчертава, че систематичните проверки на анонимните сигнали, съдържащи достатъчно фактологична информация, могат да послужат като силен инструмент за предотвратяване на корупцията и неправомерното поведение. В тази връзка правната и практическата ситуация в България изглежда непоследователна и е нужно да бъде изяснена.

188. Ако проверката установи несъответствие между декларираните факти и информацията, получена от други източници, съответното длъжностно лице следва да бъде уведомено писмено и да му бъде разрешено да попълни липсващата информация и/или да коригира неточностите в определен срок. Проверката приключва с доклад за съответствие или несъответствие. Не се предприемат проверки или други действия във връзка с нарушения, извършени преди повече от две години.

189. Според статистическата информация, предоставена от органите, в периода от януари 2019 г. до април 2022 г. Дирекция „Инспекторат“ е провела проверки на 2 553 декларации за несъвместимост на служителите на висши длъжности в МВР, като в резултат на това са изготвени 301 доклада. Само две от проверените декларации са показали несъответствия. През същия период са извършени общо шест проверки на декларации за имущество и интереси (две през 2019 г. и четири през 2020 г.) и нито една от тях не е показала несъответствие. В рамките на същия период общо 474 служители на МВР не са подали декларациите си за имущество и интереси в установения срок. От тях 392 са подали декларации след крайния срок, а 82 все още не са го направили<sup>86</sup>. Що се отнася до проверките на докладите относно конфликти на интереси, от януари 2019 г. до април 2022 г. в МВР са извършени девет такива проверки, в резултат на които са образувани производства за установяване на конфликт на интереси. Една задълбочена проверка доведе до установяване на конфликт на интереси, потвърден от първоинстанционния съд, а друга заключи, че няма конфликт на интереси поради липсата на частен интерес на съответното длъжностно лице.

190. ЕОГ беше информиран, че в момента, в различни структури на МВР, работят близо 70 комисии, отговарящи за проверката на декларациите. Изглежда, че тези комисии се състоят от служители на същите дирекции, назначени вътрешно, и че тяхната задача се свежда до проверка на сроковете за подаване на декларации.

## **Надзор и изпълнение**

### *Вътрешен надзор и контрол*

191. Вътрешният контрол в рамките на правоприлагането е преди всичко отговорност на прекия началник на съответния служител (държавен служител/работник). Дирекция „Вътрешна сигурност“ на МВР, която докладва директно на министъра, извършва оперативни-издирвателни и информационно-аналитични дейности за предотвратяване и разкриване на престъпления, извършени от служители на МВР. Към 31 декември 2021 г. в дирекцията работят 141 служители и е разделена на осем отдела, пет от които

---

<sup>86</sup> По-голямата част от лицата, които не са подали декларации навреме, са били в различни видове отпуск (майчинство, отпуск по болест, неплатен отпуск).



изпълняват оперативни и издирвателни дейности и дейности за предотвратяване на корупцията. При разследване на престъпления дирекцията действа под пряк надзор и контрол на съответната прокуратура.

### *Външен надзор и контрол*

192. Службата на омбудсмана на България (вж. т.81 по-горе) получава жалбите от физически лица срещу държавни органи, включително МВР/полицията относно нарушения на права и интереси. По този начин, според годишния доклад за дейността на омбудсмана за 2021г.<sup>87</sup>, по време на отчетния период, жалби са получени главно за „грубо отношение“ от служители на МВР; отказ за предоставяне на информация; и неизпълнение на служебните задължения. Повечето от жалбите са свързани със започване на производство, процедура по обжалване, невръчване на гражданите на издадените наказателни постановления по съответния ред. Някои от сигналите са съдържали информация за нарушения на правата на гражданите по време на контрол от страна на правоохранителните органи. В доклада на омбудсмана се посочва, че повечето получени сигнали са довели до започване на проверки от дирекция „Инспекторат“ на МВР. Представители на службата на омбудсмана споделиха с ЕОГ, че през 2021 г. са получени около 47 жалби срещу правоохранителните органи, предимно срещу пътната полиция.

### *Система за подаване на жалби*

193. Всеки гражданин може да сигнализира за неудовлетворението си от действията на правоохранителните органи пред структурите на МВР, прокуратурата, омбудсмана, отдел „Приемна“ на Министерския съвет или кабинета президента. В зависимост от съдържанието им, тези сигнали се насочват към компетентния орган за проверка и последващи действия. Административнопроцесуалният кодекс позволява да се докладва за злоупотреба с власт и корупция, лошо управление на държавна или общинска собственост и други действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, засягащи държавните или обществени интереси, правата или законните интереси на други лица. Сигнализирането за незаконни действия на служители на МВР/полицията е възможно чрез специалната телефонна линия на дирекция „Вътрешна сигурност“, нейния уебсайт, изпращане на сигнал по пощата или лично предаване. Телефонният номер за докладване на незаконни действия, включително съмнения за корупция, е публикуван на уебсайта на министерството. Жалбите се получават и разглеждат в съответствие с член 109 от Правилника за структурата и дейността на МВР, както и Административнопроцесуалния кодекс. В член 121 от АПК се предвижда, че решението по тези сигнали трябва да бъде взето най-късно в срок до два месеца от получаването им, който може да бъде удължен с още един месец в случай на уважителни причини, които налагат това удължаване. Ако жалбата не бъде разгледана своевременно и жалбоподателят не бъде уведомен, случаят може да бъде отнесен до компетентния орган за дисциплинарни действия срещу отговорните служители. Такива предложения и сигнали, получени в структурите на МВР, както и действията, предприети във връзка с тях, се записват в регистъра „Сигнали и

---

<sup>87</sup> Годишният доклад на омбудсмана на английски език е достъпен на следния адрес:

[https://www.ombudsman.bg/storage/pub/files/20220729171046\\_ANNUAL%20REPORT%202021\\_OMBUDSMAN%20OF%20BULGARIA.pdf](https://www.ombudsman.bg/storage/pub/files/20220729171046_ANNUAL%20REPORT%202021_OMBUDSMAN%20OF%20BULGARIA.pdf)

предложения по АПК“ на МВР, който е част от “Централизирана автоматизирана информационна система Документооборот”.

### **Задължения за докладване и защита на лицата, сигнализиращи за нередности**

#### *Задължения за докладване*

194. Всички незаконни действия, извършени от или срещу служители на МВР/полицията, и други действия, засягащи функционирането на МВР, трябва незабавно да бъдат съобщени писмено на висшестоящия служител и на съответното звено за човешки ресурси на съответния служител заедно с доказателства. Що се отнася до докладването на престъпления, свързани с корупция, НПК задължава всяко лице, включително длъжностните лица, да уведомява органите за досъдебно производство за извършването на престъпление<sup>88</sup>.

195. Също така чл. 51 от Етичния кодекс на МВР гласи, че „*Държавният служител се противопоставя и е длъжен да информира своите началници или съответните органи за всеки акт на корупция, достигнал до неговото знание.*“ ЕОГ отбелязва, че съгласно тази разпоредба задължението за докладване е ограничено само до актове на корупция и не води до задължение за докладване на други нарушения, включително нарушения на Етичния кодекс. **GRECO препоръчва да се създаде ясно изискване за полицейските служители да докладват за всяко нарушение в службата, свързано с почтеността.** Това следва да се направи заедно с въвеждането на всеобхватни мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности (вж. препоръката в т.198 по-долу).

#### *Защита на лицата, сигнализиращи за нередности*

196. В момента българското законодателство не съдържа конкретен закон, насочен към защита на лицата, сигнализиращи за корупция и свързани с нея нарушения. Някои разпоредби, свързани със защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, са заложили в член 123 от НПК, но са ограничени до защитата на свидетелите по наказателни дела, включително тези, които са образувани за престъпления, свързани с корупция. Освен това самоличността на лицата, които предоставят информация на МВР чрез наличните канали за подаване на сигнали (вж. т.193 по-горе), следва да бъде запазена като поверителна<sup>89</sup>, ако лицето, предоставящо информацията, го изисква. Някои допълнителни разпоредби, свързани със защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, се съдържат в Административнопроцесуалния кодекс, ЗАКОНА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА, Кодекса на труда, Закона за държавните служители и Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

---

<sup>88</sup> По-специално, член 205 от НПК гласи, че „(1) Когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, гражданите са обществено задължени да уведомят незабавно орган на досъдебното производство или друг държавен орган. (2) Когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, длъжностните лица трябва да уведомят незабавно органа на досъдебното производство и да вземат необходимите мерки за запазване на обстановката и данните за престъплението. (3) В случаите на ал. 1 и 2 органът на досъдебното производство незабавно осъществява правомощията си за образуване на наказателното производство.“

<sup>89</sup> Както е предвидено в Правилата за организация на работата по получаване и първоначална обработка на сигнали, получени по телефонните линии и на уеб сайта за сигнали на Министерството на вътрешните работи.

197. ЕОГ отбелязва, че разпоредбите на НПК се ограничават най-вече до защита, предоставяна на свидетели по наказателни производства, но не и до тези, които съобщават за корупционни действия извън сферата на наказателното право. Изглежда, че не съществуват разпоредби, които да гарантират защита от ответни действия, например с цел отмъщение на работното място. Неотдавна омбудсманът подчерта необходимостта от преодоляване на тази законодателна празнота, като се съсредоточи върху забраната на отмъщението и мерките за подкрепа, включващи изчерпателна и независима информация и съвети, лесно достъпни за обществеността и безплатни, относно наличните процедури и средствата за защита срещу отмъщение и относно правата на лицата, подаващи сигнали за нередности.

198. По време на посещението стана ясно, че властите са наясно с необходимостта от въвеждане на всеобхватно законодателство за ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности. Някои мерки са планирани в рамките на Националната стратегия за борба с корупцията, нейния план за изпълнение и Националния план за възстановяване и устойчивост. Понастоящем обаче защитата на лицата, сигнализиращи за нередности в България, очевидно не отговаря на изискванията на Препоръка CM/Rec(2014)7<sup>90</sup> или Директивата на Европейския съюз за защита на лицата, сигнализиращи за нередности<sup>91</sup>. С оглед на гореизложеното, **GRECO препоръчва приемането и прилагането на мерки за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, в закона и въвеждане на модули за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, в програмите за обучение по почтеност, конфликт на интереси и предотвратяване на корупцията.**

### **Процедура по изпълнение и санкции**

#### *Дисциплинарни и други административни производства*

199. Разпоредби относно дисциплинарната отговорност на персонала на МВР са предвидени в глава осма от Закона за МВР, озаглавена „Дисциплинарна отговорност“. Тя съдържа списък на дисциплинарни нарушения<sup>92</sup>, дисциплинарни наказания<sup>93</sup>, които могат да бъдат налагани, както и давностните срокове<sup>94</sup>. Член 194, ал. 3 от Закона за МВР

---

<sup>90</sup> Препоръка CM/Rec(2014)7 относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 30 април 2014 г., достъпна на:

<http://rm.coe.int/16807096c7>

<sup>91</sup> Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. Относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности относно правото на Съюза.

<sup>92</sup> Съгласно член 194, ал. 2 от Закона за МВР дисциплинарните нарушения са: 1. неизпълнение на разпоредбите на този закон и на издадените въз основа на него подзаконовни нормативни актове, на заповедите и разпорежданията на министъра на вътрешните работи, заместник-министрите и главния секретар на МВР и на преките ръководители; 2. неизпълнение на служебните задължения; 3. неспазване на служебните правомощия; 4. неспазване на правилата на Етичния кодекс за поведение на държавните служители в МВР.

<sup>93</sup> Член 197, ал. 1 от Закона за МВР предвижда следните дисциплинарни санкции: 1. мъмрене; 2. писмено предупреждение;

3. порицание; 4. забрана за повишаване в длъжност за срок от една до три години; 5. предупреждение за уволнение; 6. уволнение.

<sup>94</sup> Съгласно член 195 от Закона за МВР дисциплинарната санкция трябва да бъде наложена не по-късно от два месеца след откриването на нарушението и не по-късно от една година след извършването му. В случай на сериозно нарушение, то трябва да бъде санкционирано до две години след извършването му.

предвижда, че служителите носят дисциплинарна отговорност, независимо че деянията им могат да са основание за търсене и на друг вид отговорност. Съгласно член 197, ал. 2 за едно и също дисциплинарно нарушение може да се наложи само едно дисциплинарно наказание. В глава осма се уточнява кои наказания са приложими за съответното нарушение.

200. В член 204 се определят компетентните органи за налагане на дисциплинарни наказания в зависимост от длъжността на служителя, срещу което е образувано дисциплинарното производство. По този начин министърът или оправомощено от министъра длъжностно лице налага дисциплинарни санкции на висши ръководни, ръководни и изпълнителски длъжности, с изключение на наказанието „уволнение“ на главния секретар на МВР. Главният секретар е компетентен да налага дисциплинарни наказания на всички държавни служители на МВР; ръководителите на структурни подразделения на МВР – на служителите на младши изпълнителски длъжности и стажанти, които се назначават на такива длъжности, както и на служителите на високи ръководни, ръководни и изпълнителски длъжности в тези структури. В членове 205-210 от Закона за МВР са определени правилата относно провеждането на дисциплинарни производства, процесуалните права на ответника, прекратяването на дисциплинарни производства, както и реда за налагане на дисциплинарни наказания. Съгласно член 211 от Закона за МВР временното отстраняване от длъжност и съответното дисциплинарно наказание може да се обжалва пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Обжалването не спира изпълнението на дисциплинарното наказание. Решенията на административния съд по спорове за налагане на дисциплинарни наказания по член 197, ал. 1, точки 1, 2, 3, 4, 5 от Закона за МВР, с изключение на „уволнение“, не подлежат на касационно оспорване.

201. Допълнителни подробни правила за прилагането на дисциплинарни производства, разследвания и наказания се съдържат в Инструкцията на МВР за дисциплина и дисциплинарна практика в Министерството на вътрешните работи<sup>95</sup>, обнародвана на 16 юли 2021 г. Настоящата инструкция се състои от четири основни глави, които определят, наред с другото, дейности за предотвратяване на дисциплинарни нарушения, извършването на проверки за установяване на дисциплинарно нарушение, упражняването на дисциплинарна власт и обработка на информация за проведените дисциплинарни производства и наложени наказания. Инструкцията служи като ръководство за прилагане на съответните разпоредби на Закона за МВР.

202. Според властите през 2015-2021 г. в 16 случая са образувани дисциплинарни производства срещу полицейски служители за нарушаване на ограниченията за несъвместимост (влизане в пряка йерархична връзка на управление и контрол със съпруг/съпруга или лице, с което са във фактическо семейно съжителство, роднини по права линия, по сребрена линия – до четвърта степен или роднини по сватовство – до втора степен включително и не са съобщили за настъпването на тези обстоятелства в седемдневен срок). Четири дисциплинарни производства са довели до освобождаване от длъжност на държавните служители (две ръководни и две изпълнителски

---

Броенето на този срок се прекъсва, когато съответното лице е в отпуск, е задържано или поставено под домашен арест.

<sup>95</sup> Инструкция № 8121z-877 от 6 юли 2021 г. относно дисциплината и дисциплинарната практика в Министерството на вътрешните работи.

длъжности). В останалите 11 производства са установени други нарушения и шестима служители са наказани със „забрана за повишение в длъжност за една година“ или „мъмрене“. Пет дисциплинарни производства са прекратени поради недостатъчни доказателства за дисциплинарно нарушение и едно дисциплинарно производство е било в ход. През 2022 г. са образувани две дисциплинарни производства срещу полицейски служители за нарушения на ограниченията за несъвместимост (влизане в пряка йерархична връзка със съпруга/член на семейството). Един служител е уволнен (най-строгата дисциплинарна санкция), а в другия случай не са намерени достатъчно доказателства за неправомерно поведение; следователно производството е прекратено.

203. ЕОГ отбелязва, че обвиненията в полицейска бруталност не са рядкост в България. Съобщенията за физическо насилие<sup>96</sup> на полицията срещу журналисти<sup>97</sup> и демонстранти през 2020 г. са най-новите ярки примери за полицейско насилие, които станаха известни на обществеността. Изглежда, че извършителите на тези действия не са били санкционирани, а в някои случаи дори не са идентифицирани. Според властите след тези събития са образувани дисциплинарни производства срещу осем полицейски служители. Шестима служители са уволнени поради установени сериозни нарушения, а при останалите двама не са установени нарушения. Също така, на 2 септември 2020 г., е открита дисциплинарна процедура за незаконен арест на журналист, която е приключена с мъмрене за един служител. В хода на дисциплинарните разследвания по този случай информацията за прекомерно използване на полицейска сила срещу журналисти и други представители на медиите не е потвърдена. Трима полицаи са получили мъмрене за други нарушения. От началото на 2022 г. МВР въвежда задължение за изпращане на копие от всеки доклад, съдържащ информация за незаконно използване на оръжия, помощни средства, физическа сила или незаконно задържане в дирекция „Вътрешна сигурност“.

#### *Наказателни производства и имунитети*

204. В България няма имунитет или други процесуални привилегии за служителите на реда. Престъпленията на служители на МВР се разследват, преследват и санкционират в съответствие с действащото наказателно законодателство (Наказателен кодекс, Наказателно-процесуален кодекс и др.).

#### *Статистика*

205. Властите предоставиха следната статистическа информация относно установените нарушения и наложените наказания в МВР:

Брой на персонала по длъжност						
				Младши	Лица по	Общо

<sup>96</sup> <https://www.politico.eu/article/police-violence-video-triggers-uproar-in-bulgaria/>

<sup>97</sup> Изявление на комисаря на Съвета на Европа по правата на човека от 3 септември 2020 г.: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/bulgaria-must-investigate-police-violence-against-journalists>

Вид на санкцията	Година	Ръководни	Изпълнителски	Изпълнителски	Кодекса на труда	
Образувано е досъдебно производство	2022	7	16	34	5	62
	2021	12	17	67	3	99
	2020	7	31	61	-	99
	2019	18	41	54	4	117
	2018	24	20	63	4	111
	2017	11	15	45	3	74
Дисциплинарно уволнение	2022	1	1	2	-	4
	2021	1	4	6	2	13
	2020	3	7	12	5	27
	2019	4	4	6	-	14
	2018	13	7	10		30
	2017	7	8	12	-	27
Други дисциплинарни и наказания	2022	-	3	145	-	148
	2021	4	6	354		364
	2020	9	7	296		312
	2019	18	15	313	3	349
	2018	17	20	124	15	176
	2017	34	18	113	3	168

## **VI. ПРЕПОРЪКИ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ**

206. С оглед на констатациите от настоящия доклад, GRECO отправя следните препоръки към България:

*По отношение на централното управление (висшите държавни длъжности)*

- i. да се въведат правила за несъвместимости и проучване въз основа на критерии за почтеност по отношение на наемането, по преценка на централното управление, на лица, които да дават съвети на лица, заемащи висши държавни длъжности или да изпълняват подобни функции (т. 31);**
- ii. да се регулира, че непрекъснато актуализираната информация за имената, функциите и възнагражденията - и спомагателните дейности, според случая - на членовете на политическите кабинети, привлечени към висши държавни длъжности, се разкриват по начин, който осигурява лесен и подходящ публичен достъп онлайн (т. 33) ;**
- iii. приоритетно да се приеме методика за анализ на риска, която да обхваща специфичните рискове за почтеността на лицата, заемащи висши държавни длъжности, този анализ да се извършва редовно и в документите за антикорупционно ръководство на Министерския съвет и министерствата да се включват коригиращи мерки (т. 39);**
- iv. (i) да се приеме, публикува и допълни всеобхватен кодекс за поведение на лицата, заемащи висши държавни длъжности, с ясни насоки относно конфликтите на интереси и други въпроси, свързани с почтеността (контакти с трети страни, подаръци и други облаги, допълнителни дейности, договори с държавни органи, ограниченията след наемане на работа и т.н.) и ii) този кодекс да се придружава от надежден и ефективен надзорен механизъм, предвиждащ точни санкции за нарушения и инструменти за тяхното прилагане( т. 44 ) ;**
- v. (i) да бъдат изяснени отношенията и координацията между Националния съвет по антикорупционни политики и Комисията за борба с корупцията (или нейните правоприемници), както и съответните им задачи; (ii) процесът на подбор и назначаване на всички членове на Комисията за борба с корупцията да се основава на заслуги, прозрачност и да подлежи на гаранции, които предотвратяват неправомерно политическо влияние (т. 53);**
- vi. (i) да се осигури специално повишаване на осведомеността/обучение на лицата с висши ръководни функции по въпросите, свързани с почтеността, включително бъдещия кодекс за поведение, при встъпване в длъжност и на редовни интервали след това; (ii) да се осигуряват ефективни поверителни консултации за ЛЗВДД по въпроси, свързани с почтеността, и (iii) да се разработи ефективен механизъм за осигуряване на съгласуваност на съветите между лицата, отговорни за предоставянето на съвети по етичните въпроси (т. 57);**
- vii. да се извърши независима оценка на прилагането на практика на законодателството относно достъпа до информация и практиките на органите на**

- изпълнителната власт с цел: i) подобряване на законодателството, включително на неговите механизми и надзор; и ii) да се сведе използването на изключения или дерогации за удовлетворяване на исканията за обществена информация до строгия минимум, необходим за защита на законните интереси на държавата или трети страни (т. 63);
- viii. (i) да се спазват систематично законоустановените срокове за обществени консултации и да се въведат мерки за предотвратяване на заобикалянето на обичайния период на консултации; (ii) да се документира и оповести законодателен отпечатък, който да проследява основните външни интервенции от началото на законодателния процес; (iii) да се допускат само ограничени и надлежно обосновани отклонения от правилото за обществени консултации. (т. 71);
- ix. (i) да се въведат правила за това как лицата, заемащи висши държавни длъжности, се ангажират в контакти с лобисти и други трети страни, които се стремят да повлияят на законодателната и друга дейност на правителството; и (ii) систематично да се разкрива достатъчно информация за целта на тези контакти, както и самоличността на лицата, с които са се състояли срещите и конкретните предмети на дискусия (т. 74) ;
- x. да се гарантира достатъчна функционална независимост на вътрешните инспекторати, за да се позволи на тези звена ефективно да изпълняват своята роля в предотвратяването и разкриването на нарушения, свързани с почтеността и други нередности в рамките на съответните органи на изпълнителната власт, включително когато такива нередности могат да включват лица, заемащи висши държавни длъжности (т. 79) ;
- xi. да се изготвят правила относно подаръците и другите ползи за лицата, заемащи висши държавни длъжности, като се изисква от тях да декларират подаръците и другите приети ползи и тази информация да бъде предоставена на обществеността (т. 95);
- xii. да се гарантира, че (i) декларациите за доходите, имуществото и интересите, подадени от лица, заемащи висши държавни длъжности, подлежат на задълбочен, проактивен и независим механизъм за контрол, свързан с режим на изпълнение; (ii) на органите, отговарящи за тази задача, се предоставят достатъчно човешки и финансови ресурси; и (iii) се изготвя и предоставя на обществеността изчерпателна статистика за резултатите от този контрол. (т. 112)
- xiii. да се въведе ефективен механизъм, за да се гарантира, че (i) проактивните разследвания и ефективното наказателно преследване на престъпления, свързани с корупция, включващи лица, заемащи висши държавни длъжности, се провеждат систематично; (ii) се премахват процесуалните пречки, които възпрепятстват или пречат да се започне наказателно разследване и производство по такива случаи; и (iii) за такива престъпления се налагат ефективни и пропорционални наказателно правни санкции. (т. 119)

*По отношение на правоохранителните органи*



- xiv. (i) в закона да се предвиди и да се гарантира на практика достатъчна оперативна независимост на полицията спрямо Министерството на вътрешните работи; и (ii) като основно правило, отделните указания към полицията да бъдат надлежно документирани в писмена форма. (т. 124);
- xv. (i) да се извърши обширен анализ на правната рамка и практиката на небюджетното (включително частно) спонсорство и даренията към Министерството на вътрешните работи/полицията и различните структурирани образувания, и в светлината на констатациите, направени от него, да се установят ясни правила за отказ от частни дарения и/или, като минимум, за премахване на рисковете от конфликти на интереси и корупция в това отношение; (ii) систематично да се публикува информацията относно даренията и спонсорството, получени от полицията, като се посочват естеството и стойността на всяко дарение, както и самоличността на дарителя. (т. 127)
- xvi. да се предприемат специални мерки за засилване на представителството на жените на всички равнища в полицията, включително на висши длъжности (т. 129);
- xvii. да се създаде специална антикорупционна стратегия (или еквивалентен документ) за полицията като допълнение към Националната стратегия за предотвратяване и противодействие на корупцията, придружена от план за действие по нейното изпълнение (т. 135)
- xviii. в Министерството на вътрешните работи да бъде извършена цялостна оценка на риска в областите и дейностите, застрашени от корупция, за да се идентифицират проблемите и нововъзникващите тенденции и резултатите от оценката да послужат като основа за разработването на специална антикорупционна стратегия на полицията (т.142 );
- xix. етичният кодекс за полицията да обхваща подробно всички въпроси, свързани с почтеността на полицията (като конфликти на интереси, подаръци, контакти с трети страни, външни дейности, работа с поверителна информация и др.) и да се допълва от конкретни практически насоки и механизъм за прилагане (т. 146)
- xx. да се засили въвеждащото обучение и да се осигури редовно обучение на работното място за полицейските служители (включително главния секретар, директорите и всички висши служители) по въпросите на почтеността, етиката и борбата с корупцията (т.151);
- xxi. да се създаде система от специализирани доверени лица, които да предоставят на полицейските служители поверителни консултации по въпросите на етиката и почтеността (т.153);
- xxii. (i) да се засили обективността и прозрачността на процедурите за повишение в Министерството на вътрешните работи, за да се гарантира, че те се основават на заслуги, свързани с полицейската професия, и (ii) откритите конкурси да се

използват ефективно за всички назначения и повишения в рамките на полицията (т. 160 );

- xxiii. да се засили системата за проверка на сигурността в полицията, включително като се гарантира, че проверките за почтеност се извършват преди назначаването и на редовни интервали по време на кариерата на служителите на полицията, в зависимост от тяхната изложеност на корупционни рискове и необходимите нива на сигурност. (т. 162);
- xxiv. да се подобряват условията на заетост в полицията чрез преразглеждане на размера на възнаграждението, за да се установят по-привлекателни заплати за по-ниските нива, като същевременно се поддържа стимулираща възможност за израстване през цялата кариера (т. 170);
- xxv. да се проведе проучване относно дейността на полицейските служители след напускане на службата и ако е необходимо, с оглед на констатациите от това проучване, да се установят правила за осигуряване на прозрачност и ограничаване на рисковете от конфликт на интереси (т. 180 );
- xxvi. да се създаде стабилен набор от правила и насоки относно подаръците и други изгоди за полицията, включително задължения за докладване и, когато е целесъобразно, регистриране на подаръци, услуги, печалби или други ползи (т. 181);
- xxvii. да се създаде ясно изискване за полицейските служители да докладват за всяко нарушение в службата, свързано с почтеността (т. 195);
- xxviii. в закона да се приемат и прилагат мерки за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности и да се въведат модули за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности в програмите за обучение по почтеност, конфликт на интереси и предотвратяване на корупцията (т.198).

207. Съгласно член 30.2 от Правилника за дейността GRECO приканва властите в България да представят доклад за мерките, предприети за изпълнение на горепосочените препоръки до 30 юни 2024 г. Мерките ще бъдат оценени от GRECO чрез нейната специална процедура за съответствие.

208. GRECO приканва българските власти да разрешат при първа възможност публикуването на този доклад и да направят превода му на националния език достъпен за обществеността.

---

### За GRECO

Групата на държавите срещу корупцията (GRECO) следи за съответствието на своите държави-членки с антикорупционните инструменти на Съвета на Европа. Мониторингът на GRECO се състои от „процедура за оценка“, която се основава на специфични за страната отговори на въпросник и посещения на място и която е последвана от оценка на въздействието („процедура за съответствие“), която разглежда мерките, предприети за изпълнение на препоръките, произтичащи от оценките на страната. Прилага се динамичен процес на взаимна оценка и партньорски натиск, съчетаващ експертния опит на практикуващите, действащи като оценители, и на държавните представители, заседаващи в пленарна зала.

Работата, извършена от GRECO, доведе до приемането на значителен брой доклади, които съдържат богата фактологична информация за европейските антикорупционни политики и практики. В докладите се посочват постиженията и недостатъците на националното законодателство, регламенти, политики и институционални структури и са включени препоръки, предназначени да подобрят капацитета на държавите да се борят с корупцията и да насърчават почтеността.

Членството в GRECO е отворено на равни начала за страните-членки на Съвета на Европа и страните, които не са членки. Докладите за оценка и съответствие, приети от GRECO, както и друга информация относно GRECO, са на разположение на адрес: [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---