



НОВ  
БЪЛГАРСКИ  
УНИВЕРСИТЕТ



Фондация RiskМонитор

2017

НЕЗАВИСИМ СТУДЕНТСКИ  
МОНИТОРИНГ НА ДЪРЖАВНИ  
ИНСТИТУЦИИ В СЕКТОРИТЕ  
ПРАВОСЪДИЕ И ВЪТРЕШЕН РЕД

42

НЕЗАВИСИМ  
СТУДЕНТСКИ  
МОНИТОРИНГ  
НА ДЪРЖАВНИ  
ИНСТИТУЦИИ  
В СЕКТОРИТЕ  
ПРАВОСЪДИЕ И  
ВЪТРЕШЕН РЕД

 **RiskMonitor**

Фондация RiskМонитор

София, април 2017 г.

 **НОВ  
БЪЛГАРСКИ  
УНИВЕРСИТЕТ**



Тази публикация е създадена по проект „Независим студентски мониторинг на държавни институции в секторите правосъдие и вътрешен ред“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт „Отворено общество“ – София и Фондация „Микрофонд“ – София. Съдържанието на публикацията е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт „Отворено общество“ – София и на Фондация „Микрофонд“ – София.

## НЕЗАВИСИМ СТУДЕНТСКИ МОНИТОРИНГ НА ДЪРЖАВНИ ИНСТИТУЦИИ В СЕКТОРИТЕ ПРАВОСЪДИЕ И ВЪТРЕШЕН РЕД

**Автори:** Асения Димитрова, Димитър Зарчев, Йоана Тагамлица, Красимира Николова, Кристиана Лозанова, Мартина Иванова, Моника Стоянова, Симеон Брунков, Цвета Цонева, Цветомил Христов, Юлиана Костова

**Под общата редакция на:** Рада Смедовска-Тонева

**Редактор:** Юлия Рафаилович

**Коректури:** Евгения Мирева

Фондация **РискМонитор**

България, София 1000, бул. „Цар Освободител“ 29

ел. поща: [riskmonitorinfo@gmail.com](mailto:riskmonitorinfo@gmail.com)

[www.riskmonitor.bg](http://www.riskmonitor.bg)

**Нов български университет**

България, София 1618, ул. „Монтевидео“ 21

[www.nbu.bg](http://www.nbu.bg)

ПРЕДГОВОР	4
РЕЗЮМЕ	6
ОСНОВНИ ИЗВОДИ	8
ПРЕПОРЪКИ	11
<b>ДОКЛАД ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА МВР</b>	<b>13</b>
СТРУКТУРА И ПРОБЛЕМИ	13
ФУНКЦИИ	15
КОНТРОЛ	19
ОТЧЕТНОСТ	21
<b>ДОКЛАД ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ДАНС</b>	<b>24</b>
КОНТЕКСТ НА СЪЗДАВАНЕ	24
ФУНКЦИИ	25
ПРОЗРАЧНОСТ	26
КОНТРОЛ	27
ОБЩЕСТВЕН ОБРАЗ	29
<b>ДОКЛАД ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ДАР</b>	<b>30</b>
КОНТЕКСТ НА СЪЗДАВАНЕ	30
ФУНКЦИИ	30
ОТЧЕТНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ	32
КОНТРОЛ	33
<b>ДОКЛАД ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА СПЕЦИАЛИЗИРАНИЯ НАКАЗАТЕЛЕН СЪД И СПЕЦИАЛИЗИРАНАТА ПРОКУРАТУРА</b>	<b>36</b>
КОНТЕКСТ НА СЪЗДАВАНЕ	36
ПРЕДМЕТНА КОМПЕТЕНТНОСТ И ФУНКЦИИ	38
СТРУКТУРА. ИЗИСКВАНИЯ ЗА НАЗНАЧАВАНЕ НА РЪКОВОДИТЕЛИ. СЪДЕБНИ ЗАСЕДАТЕЛИ. ПОЛИТИЧЕСКА НЕУТРАЛНОСТ	40
ПРОЗРАЧНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	40
<b>ДОКЛАД ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА КОНПИ</b>	<b>45</b>
КОНТЕКСТ НА СЪЗДАВАНЕ	45
ФУНКЦИИ, СФЕРИ НА ДЕЙНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ	47
КОНТРОЛ И ОБЩЕСТВЕНИ ОЧАКВАНИЯ	50
ПРОЗРАЧНОСТ В ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА	52

# Предговор

Проектът „Независим студентски мониторинг на държавни институции в секторите правосъдие и вътрешен ред“ е съвместна инициатива на фондация „РискМонитор“ и Нов български университет.

В публичното пространство битува представата, че наблюдението и оценката на държавни структури са предмет на професионална дейност, изпълнявана от специализирани институции, екипи от експерти и пр., изискваща по-строга и профилирана компетентност. Тези допускания са преувеличени и поощряват непрозрачността на сектора за сигурност, в който институциите поради своята специфика по принцип имат склонност да не допускат голяма прозрачност. В този контекст настоящият проект имаше за цел да обърне тези представи и да докаже, че мониторингът, особено на ключови институции от секторите правосъдие и вътрешен ред, е възможна и допустима дейност и за обикновения гражданин, който без наличието на специализирана предварителна подготовка и въз основа на публични източници е напълно в състояние да проследи институционалния процес и да оцени неговото развитие.

Докладите по този проект са посветени на няколко институции, имащи правомощия в сферата на сигурността и правораздаването. Те са изработени от студенти на НБУ от различни специалности – право, национална и международна сигурност, политически науки. Отварянето на дейността по наблюдение и оценка към студентската общност обогатява техните знания по отношение на тези основни за сектора институции и формира гражданска позиция в средата на най-перспективната и будна гражданска група. Инициативата съдейства както за поощряване на прозрачността на самите структури, така и за изграждане на модел за демократичен и широко достъпен мониторинг на институционалните процеси. Надяваме се, че тази ефективна, неспециализирана и неизискваща специална експертиза форма на оценка и наблюдение може да бъде използвана и в други сектори и сред други социални групи.

Екипът на проекта изказва специални благодарности на ръководството на НБУ, което оказва огромно съдействие по време на реализацията на проекта. Благодарим и на всеки един от студентите, които активно и всеотдайно се включиха в инициативата – Асения Димитрова, Димитър Зарчев, Йоана Тагамлицка, Красимира Николова, Кристиана Лозанова, Мартина Иванова, Моника Стоянова, Симеон Брунков, Цвета Цонева, Юлиана Костова, Цветомил Христов, без които идеята за този проект нямаше да може да се осъществи.

*Екипът на проекта*

## ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АПК – Административнопроцесуален кодекс

ГДБОП – Главна дирекция „Борба с организираната престъпност”

ДАНС – Държавна агенция „Национална сигурност”

ДАР – Държавна агенция „Разузнаване”

ЕК – Европейска комисия

ЕС – Европейски съюз

ЗОПДНПИ – Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество

ККДАНС – Комисия за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност”

ККССПИСРСДДЗЕС – Комисия за контрол на службите за сигурност, прилагането и използването на специални разузнавателни средства и достъпа до данни по Закона за електронните съобщения

КОНПИ – Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество

КУИППД – Комисия за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност

МВР – Министерство на вътрешните работи

НК – Наказателен кодекс

НПК – Наказателнопроцесуален кодекс

НРС – Национална разузнавателна служба

ПУДКОНПИНА – Правилник за устройството и дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и нейната администрация

СпНС – Специализиран наказателен съд

СП – Специализирана прокуратура

## Резюме

Настоящият текст представлява независимо студентско наблюдение върху някои от ключовите институции в секторите правосъдие и вътрешен ред. Анализът обхваща шест различни по характер държавни структури – Министерството на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавна агенция „Разузнаване“, Специализирания наказателен съд и Специализираната прокуратура и Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. Неговата основна цел е да проследи изграждането и функционирането на тези институции по отношение на няколко аспекта – причините и начините на тяхното възникване, основните им функции, степента на отчетност и прозрачност, както и механизмите за упражняване на контрол върху тяхната дейност. Наблюдението е осъществено въз основа на работа с публично достъпни документи, което включва преглед и анализ на първично и вторично законодателство, парламентарни стенограми, академични разработки, медийни публикации и др.

От основаването си до наши дни МВР претърпява редица промени в структурно и функционално отношение. В същото това време изглежда, че въпросът за необходимостта от цялостна реформа остава нерешен още от началото на демократичните промени. Въпреки многобройните изменения управлението му остава централизирано. През годините неговите правомощия постепенно се увеличават, а заедно с това се натрупват и твърде много административни функции. Наличието на над 60 структури в МВР затруднява неговото управление и постигането на ефективност. Натрупването на несвойствени функции, което гонякът е пречка пред изпълнението на една от най-важните от тях – полицейската, създава чувство за несигурност у населението, вместо да гарантира правата и свободите и опазването на обществения ред. Високите нива на корупция, посочени и от европейските институции, са само един от сигналите за това.

Механизмите за вътрешен контрол са изключително неефективни, отчетността – нередовна, често напълно отсъства, макар и повишаващият се бюджет да изисква повече прозрачност. Въпреки това се наблюдава напредък в управлението и контрола над Министерството. Някои от проблемите бяха адресирани със започналите реформи при кабинета „Борисов 2“, като имаше предложения за отделяне на звена от МВР, а борбата с корупцията по ниските етажи постигна някои успехи. Макар и опозицията често да се води от партийните си интереси, парламентарният контрол над МВР е сред най-редовните, а ресорната комисия вече заседава публично, което е знак за повече прозрачност.

Държавна агенция „Национална сигурност“ е друга институция със съществена роля в опазването на сигурността. Тя възниква като отговор на критиките от страна на ЕК за липсата на добри резултати в противодействието на организираната престъпност. През годините претърпява редица трансформации и често, особено в началото на съществуването си, е обект на скандали, което рискува да окаже влияние и върху обществените възприятия. През последните две-три годи-

ни функционирането ѝ значително се стабилизира, отчетността ѝ е редовна, налични са и механизми за упражняване на контрол от страна на Народното събрание. Процедурите на парламентарния контрол също претърпяват промени през годините, в резултат на което интензивността на наблюдението върху дейността варира както по отношение на броя на заседанията на специализираната постоянна комисия към Народното събрание, така и по отношение на темите, които се обсъждат.

За разлика от ДАНС, която е създадена без предварителни анализи относно необходимостта от нейното конструиране, Държавна агенция „Разузнаване“ е резултат от дългогодишни опити за реформиране на сектора за сигурност. Възниква след продължителни дискусии и професионални обсъждания, свързани с основните насоки на промените в тази сфера. Законът разписва нейните цели, мисии и функции, като заедно с това въвежда и нов инструментариум за вътрешен институционален контрол.

През последните години България провежда интензивна политика за противодействие на организираната престъпност. Една от съществените стъпки е създаването на специализирани институции, които да помагат борбата с този феномен. Такива са Специализираният наказателен съд и Специализираната прокуратура, които възникват в публичното пространство през 2012 г., и Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество.

Конституирането на специализирани съдилища и прокуратури цели постигането на по-качествено правораздаване, на възможност за образуване, разглеждане и решаване на наказателни дела в разумни срокове. Специализираността съдейства за повишаване капацитета на разследващите органи, прокуратурата и съда, както и за избирането и назначаването на магистрати с по-високи професионални качества. Едно от големите предимства на съда е неговата териториална компетентност, простираща се на територията на цялата страна, защото позволява откъсване от местните зависимости. За сметка на това обаче, предметната сфера на действие на тези специализирани институции има широк обхват, защото включва различни престъпления с висока степен на обществена опасност, характеризирани се с фактическа и правна сложност. Освен това има предложения нейният обхват да включи и делата за корупция по високите етажи на властта с цел постигане на по-голяма ефективност в борбата с корупцията.

Механизъм за конфискуване на незаконно придобито имущество съществува в България още от 2005 г. Той се смята за едно от най-ефикасните средства за противодействие на организираната престъпност, защото я лишава от възможността да извлича икономически облаги от престъпните дейности, които извършва. Българското законодателство в тази сфера се характеризира с два периода – от 2005 г. до 2012 г. се прилага режимът на наказателната конфискация, според който отнемането на незаконното имущество може да настъпи само след постановяването на осъдителна присъда спрямо лицето, на което принадлежи съответното имущество. Вероятно под влияние на европейските мониторингови доклади, през 2012 г. българските власти решават да



сменят изцяло философията на закона и въвеждат механизма на т.нар. гражданска конфискация. Обект на преследването е вече самото имущество, а не лицето, което е извършило престъплението. Основната цел е да се ускори процедурата по отнемане на незаконно придобито имущество и като цяло да се подобри ефективността на този правен инструмент. Анализът на нормативните документи, различни доклади на национални и европейски институции, както и академични разработки потвърждават необходимостта от съществуването на КОНПИ. През годините нейните функции са съдържателно обогатени, както и правомощията ѝ в посока на увеличаване на обема и разширяване предмета на обезпечителните мерки. Въпреки че отчетността ѝ е редовна, тя следва да предприема още по-активна политика към прозрачност с цел формирането на по-голяма подкрепа и доверие, което от своя страна би повишило и ефективността в противодействието на организираната престъпност.

## Основни изводи

### МВР

- Институцията е свръхцентрализирана, а функциите на министъра и на главния секретар могат да се изпълняват само от една фигура.
- Наблюдава се прекомерно натрупване на отговорности на редовите полицаи, което значително затруднява полицейската дейност.
- ГДБОП е от ключова важност за сигурността и трябва да бъде подчинена на МВР. Прекалено често е реструктурирана и премествана от едно звено в друго съобразно политически интереси.
- Вътрешният контрол в МВР е непрозрачен. Въпреки че по закон има агенция за вътрешен одит, нейната дейност е напълно неясна.
- Бившият министър на вътрешните работи г-жа Румяна Бъчварова е сред най-честите обекти на парламентарен контрол в 43-тото НС, предимно от опозицията. Контролът често е доминиран от партийни интереси, като основните теми са реформата в МВР, миграционната криза, оградата по границата с Турция.
- Въведени са промени с цел противодействие на корупцията, които регистрират напредък, отчетен и от ЕК.
- Финансовата отчетност и отчетността на дейностите на МВР са крайно недостатъчни. Не проличават ясно поставени цели пред Министерството, а областните дирекции не публикуват отделни отчети. Корупцията е огромна пречка пред отчетността на МВР.

## **ДАНС И ДАР**

- Начинът, по който се създава ДАНС, е проблематичен. Агенцията възниква в резултат на обединяване на три съществуващи структури, но не е изяснено какви са причините за преструктурирането.
- Събирането на различни звена в една институция е предпоставка за задълбочаване на съществуващи в структурите проблеми и рискува да прерасне в общ проблем за новосъздадената ДАНС. Пропуснато е да се оцени ефективността на структурите, преди да бъдат обединени.
- ДАНС не успява да изгради стабилен институционален образ за себе си. Честото преструктуриране, отнемането и връщането на функции обръква не само обществото, но и поражда противоречия вътре в самата структура.
- Полезно е, че ДАНС има интернет страница, която съдържа необходимата информация по основни въпроси.
- Агенцията се отчита редовно. Докладите ѝ са ежегодни и са достъпни на интернет страницата на службата.
- Парламентарен контрол върху ДАНС има, но все още липсва механизъм за граждански контрол.
- Секторът за сигурност не се ползва с доверие от страна на гражданите и образът му е негативен.
- Проблемен аспект е бюджетното подсигуриране на ДАР, което вероятно затруднява дейността ѝ.
- Отчетността на ДАР е редовна, като се има предвид и сравнително скорошното ѝ създаване.

## **Специализиран наказателен съд и Специализирана прокуратура**

- СпНС и СП възникват вследствие на препоръка от ЕК в отговор на критиките за липсата на резултати в борбата с организираната престъпност.
- СпНС и СП се сблъскват с някои проблеми, които са отбелязани и в докладите на ЕК – по-голямата натовареност на съда с „по-маловажните дела“, за сметка на „по-значимите казуси“.
- От изключителна важност е кадрите на СпНС и СП да са висококвалифицирани, да притежават качествата професионализъм и почтеност. Подсъдните им дела имат за предмет престъпления с висока обществена опасност и затова разглеждането им има голямо обществено значение.
- Прозрачността е друг важен фактор за правилното и ефикасно функциониране на специализираните институции. Официалните доклади на специализираните институции за постигнатите резултати на конкретната институция за определен период в това отношение са изрядни и могат да служат за пример на други държавни институции.

## Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество

- КОНПИ се създава след променените форми на организация на престъпната дейност след 1989, въведената през 2012 г. гражданска конфискация за налагане на обезпечение и запазване на имуществото до неговото отнемане и независимостта на производството по отнемане от изхода на наказателното производство.
- Комисията постепенно се интегрира и синхронизира със съответните структури в други страни. Това е предпоставено от европейското законодателство, Стокхолмската програма, призоваваща държавите членки и ЕК да вземат мерки за по-ефективна конфискация на престъпно имущество и др.
- Новите функции и сфери на дейност на КОНПИ са свързани с увеличаване на обема и разширяване на предмета на обезпечителните мерки – задължителното налагане на обезпечителни мерки по всяко производство, разширената възможност за продажба и запор на движими вещи, задължителен тримесечен срок за предявяване на иск за отнемане след допускане на обезпечение.
- Съществените предпоставки за успешното реализиране на съдържателно обогатените функции на Комисията са нейният състав от опитни и ползващи се с обществено доверие професионалисти, отличното познаване на ЗОПДНПИ от правоприлагащите органи, институционалната стабилност и политическата необвързаност на членовете на КОНПИ.
- Налице са достатъчно правила за ефективно осъществяване на конституционното правомощие за външен контрол върху дейността на КОНПИ. Правната рамка на вътрешния контрол и неговото осъществяване също са ефективни.
- Публичността на резултатите от работата на Комисията се осигурява чрез различни режими на достъп до информация, повишаващи обществената подкрепа за успешно реализиране целите на специализирания държавен орган.

# Препоръки

## МВР

- Да се освободи МВР от излишни функции – например „Пожарна безопасност”, Академията на МВР и гр.
- Да се преосмисли статутът на главния секретар на МВР и възможността работата му да бъде прехвърлена изцяло на административния секретар или да има правомощия в специализираните звена на МВР.
- Да се създаде ясно разделение на функциите между Дирекция „Миграция” към МВР и Държавната агенция за бежанците.
- Необходимо е значително подобряване на комуникацията с гражданите, както и въвеждане на изискване за редовни отчети.

## ДАНС И ДАР

- Да се проучат чуждият опит и добрите практики по отношение на механизмите за осъществяване на граждански контрол върху сектора за сигурност с цел въвеждането им в България.
- Промяната на негативните обществени нагласи е дълъг процес, но по-широкото отразяване на добри резултати и на двете агенции би довело до подобряването им.
- Агенциите следва да продължат положителната тенденция на разпространение на информацията, която е възможно да бъде публична.
- Държавата следва да анализира практиките относно финансирането на сектора за сигурност и на международно ниво и да обърне внимание на възможностите за преразглеждане на бюджета на ДАР.

## Специализиран наказателен съд и Специализирана прокуратура

- Задължително е да се гарантира почтеността и прозрачността на системата за разпределение на делата в съдебната система, както и ненамеса на външни фактори в дейността на Съда.
- Бързината на съдебния процес трябва да се увеличи. Оптимално е разглеждането на делата да приключва до 3 месеца, за което се води и специална статистика при СпНС. В противен случай се поставя под съмнение ефикасността на специализираните органи за борба с организираната престъпност, водещо до намаляване на общественото доверие в тях.
- С оглед на това да се даде право на Съда да дава приоритет на знакови и значими дела.
- Успехът на усилията в борбата с корупцията и организираната престъпност се мери в осъществяването на ефективно наказателно преследване в условия на прозрачност на процедурата и независимост на Съда.

### **Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество**

- Да се въведат законодателни промени, с които Комисията да се отчита не само пред Народното събрание, но и пред другите два държавни органа, участващи в конституирането ѝ – президент и министър-председател. Това ще засили доверието в независимия и безпристрастен контрол върху дейността на Комисията.
- Комисията да включи в годишните си отчетни доклади данни за разпределението на държавната субсидия между териториалните дирекции, за да се оцени дали бюджетите на дирекциите съответстват на броя искания за налагане на обезпечителни мерки по ЗОПДНПИ.
- Комисията да засили целенасоченото информиране на масовата аудитория и на заинтересовани групи, включително за динамика на извършените престъпления и статистика, свързана с дейността ѝ.

# Доклад за наблюдение на МВР

*Асения Димитрова, Кристиана Лозанова, Симеон Брунков,  
Цветомил Христов*

Целта на настоящия текст е да се проследи МВР по отношение на неговата структура, правомощията му, неговата отчетност и контрола, упражняван върху дейността му.

## Структура и проблеми

Начело на МВР стои министър. Той е едноличен, централен орган на изпълнителната власт. Министърът е гражданско лице и представлява ведомството. При осъществяване на своите правомощия министърът на вътрешните работи се подпомага от заместник-министри и главен секретар и административен секретар на МВР. При изпълнение на функциите си министърът на вътрешните работи се подпомага от политически кабинет, който има съветвателни и консултативни функции.

Главният секретар е висшата професионална длъжност в МВР. Той ръководи дейността на главните и областните дирекции.

### **МВР се състои от няколко основни структурни звена:**

- главни дирекции
- областни дирекции
- освен главните дирекции има самостоятелни, специализирани и административни дирекции, учебни заведения, институти и един отряд: специализиран отряд за борба с тероризма.

### **Главните дирекции на МВР са:**

- ГД „Борба с организираната престъпност“: предназначена за борба с организираната престъпност, осъществявана от национални и международни престъпни групи.
- ГД „Национална полиция“ – състои се от Отдел „Криминална полиция“, Отдел „Охранителна полиция“ и Отдел „Транспортна полиция“.
- ГД „Гранична полиция“ – създават се териториални звена – регионални дирекции на гранична полиция, които се ръководят от директора. Те не се включват в структурата на областните дирекции на МВР.
- Районите на действие на областните дирекции на МВР се определят с акт на Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи.
- Дирекция „Вътрешна сигурност“ - структура на МВР за оперативно-издирвателна, информационно-аналитична и организационна дейност по превенция, предотвратяване, пресичане и разкриване на престъпления, извършени от служители на МВР.

- Специализирани административни дирекции.

Академията на МВР. Академията на МВР е висше училище, създадено с решение на Народното събрание. Тя е юридическо лице. Устройството и дейността на Академията се определя с правилник, приет от Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи.

Медицинският институт на МВР. Той представлява учебно заведение по Закона за лечебните заведения. Научноизследователски и научно-приложен институт за осъществяване на дейността по здравеопазването в МВР. Той е юридическо лице.

Полицията е специализирана оперативно-издирвателна и охранителна служба.

### **Основни задачи на полицията са:**

- опазване на обществения ред,
- предотвратяване, разкриване и разследване на престъпления,
- противодействие на престъпната дейност на местни и транснационални престъпни групи или организации,
- охрана на държавната граница и контрол за спазването на граничния режим, противодействие на незаконната миграция и трафика на хора,
- предотвратяване на терористични действия и неутрализиране на терористични и диверсионни групи,
- защита и охрана на стратегически и особено важни обекти,
- административен контрол върху пребиваването на чужденци в Република България.

От началото на прехода започва да се говори за реформа в структурата на МВР, но конкретните промени настъпват по-късно. Една част от службите са сливани, други разделяни, едни закривани, а други – откривани. Министерството е деволютизирано преди присъединяването на страната към ЕС. Въпреки тези промени и реструктурирания проблемите на МВР не са решени. Процесът на реформиране може да бъде проследен чрез измененията в ЗМВР. В началото на деветдесетте години в МВР е имало едва три главни дирекции – „Сигурност“ (сегашната ДАНС), „Полиция“ (в момента развита до повече от 15 самостоятелни и административни дирекции) и „Пожарна безопасност“ (сегашната ПБЗН, в която се влива и „Гражданска защита“). Постепенно звената на МВР нарастват до около 60. Това е един доста голям проблем в сегашното структуриране на МВР. Администрацията постоянно нараства, а липсват отговори на следните въпроси:

- Кое налага в МВР да има около 60 дирекции и самостоятелни структури?
- Трябва ли дейности като пожарна безопасност, издаване на лични документи и регистрация на МПС да бъдат в структурата на МВР?
- По-лесно ли ще се управлява администрация с 30 самостоятелни звена в сравнение с 60 такива и ще бъде ли по-ефективно, и пр.

## Функции на МВР

Още при самото създаване на МВР една от основните цели на ведомството е да се грижи за реда и сигурността в държавата. В началото на неговото конструиране дейностите и целите му не изглеждат толкова ясно очертани, а с течение на времето към него се добавят все нови и нови функции. Според чл. 2 от ЗМВР<sup>1</sup> дейността на Министерството е насочена към защита на правата и свободите на гражданите, противодействие на престъпността, защита на националната сигурност, опазване на обществения ред, пожарна безопасност и защита на населението. Ето някои примери за преобразуването на МВР в исторически план:

- През 1911 г. към МВР се прибавя народното здраве.
- През 60-те години на XX век – Държавна сигурност, която за дълго време остава най-важният ресор за Министерството.
- Малко след това – противопожарната безопасност.
- След 1989 г. – контраразузнаването.

Така постепенно и умишлено МВР се превръща в съдържател на цялата репресивна власт в държавата. Към нея следва да се добавят и стопанско-административните дейности. Стига до състояние, в което МВР е една огромна, трудно контролируема и управляема държавна структура. При този институционален дизайн фокусът върху неговата основна функция, каквато е полицейската, рискува да се загуби. От своя страна, този процес на натоварване на институцията с различни сфери на действие, може да доведе и до усещане за обществена несигурност и недоверие на обществото в тази структура. Според данни на Центъра за изследване на демокрацията от 2012 г. едва 43,6 % от гражданите дават добра оценка за работата на МВР. А изследване на фондация „Общество и сигурност“<sup>2</sup>, проведено през 2015 г., за степента на личното усещане за сигурност и доверие в институциите показва, че: 73,8 % от гражданите се чувстват несигурни за себе си и своите близки; според 43,7 % от интервюираните има трайна тенденция за увеличаване на несигурността, което донякъде показва, че гражданите нямат достатъчно доверие в МВР, не се чувстват сигурни и защитени.

Това е достатъчно сериозна причина и свидетелства за необходимостта тази институция да има строго определени функции, които да съответстват на реалните нужди на случващото се както в България, така и в Европа, и да работи за сигурността и доверието на гражданите.

Законът за Министерството на вътрешните работи<sup>3</sup> урежда принципите, устройството, управлението и функциите на МВР и му възлага няколко основни функции:

- оперативна-издирвателна

<sup>1</sup> Изм. и доп. ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.

<sup>2</sup> Фондация „Общество и сигурност“, изследване на личното усещане за сигурност, доверието в институциите и възможностите за подобряване на средата за сигурност, официален сайт, достъпен на <http://ssf-bg.eu/bg/>, посетен на 20.02.2017 г.

<sup>3</sup> Виж Закон за Министерството на вътрешните работи, изм. и доп. ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.



- охранителна
- разследване на престъпления
- осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации
- осигурява достъп на гражданите до службите за спешно реагиране чрез националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112
- информационна, контролна и превантивна функции
- административно-наказателна функция
- административни услуги.

От така изброените функции на пръв поглед може да се каже, че проблем в дефинирането им няма. Функциите изглеждат ясно определени и няма противоречия. По-задълбоченият преглед обаче показва, че те са, от една страна, разнородни, а от друга – многобройни. Т.е. проблем донякъде е струпването на функции, с които Министерството се сдобива с течение на времето. В същото това време отделните структури във ведомството усложняват процесите вътре и водят до свръхцентрализация, а това от своя страна затруднява ефективността и упражняването на контрол.

Усложнението възниква при добавянето на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“, която според ЗМВР<sup>4</sup> е национална специализирана структура към МВР. Всяка дирекция има директор, който се назначава от министъра на вътрешните работи, но е пряко подчинен на главния секретар. Тук ясно се вижда, че функциите на двете властови длъжности могат да се изпълняват или само от министъра, или само от главния секретар. Освен това експерти отбелязват, че е спорно доколко това звено трябва да бъде част от МВР. По мнение на експерти функциите на тази дирекция трябва да бъдат подчинени на местната власт, директно по области, без дейността да минава и през МВР. Допустимо е административният секретар да следи и да докладва на министъра, ако има проблеми или при нужда от помощ с цел добро изпълнение и ефективност на работата. Фигурата на главния секретар е много спорна по отношение на неговия статут, функциите и правомощията му, защото често се налага да бъде водеща фигура при разследвания и специализирани акции. А в такива случаи най-малко не би следвало да се казва така, защото главният секретар на МВР би следвало да отговаря и управлява администрацията на цялото министерство, а към момента той се възприема и има правомощия, които много често не отговарят на длъжността секретар.

Професионалните редови полицаи са натоварени много административни задължения, за да не се назначават нови хора на щат, които да са в тежест на бюджета.<sup>5</sup> Но предвид обема на работа, тези задължения не са малко. За тази цел през февруари 2015 г. с изменение в закона за МВР се въвежда длъжността административен секретар, който да

<sup>4</sup> Виж Закон за Министерството на вътрешните работи, изм. и доп. ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.

<sup>5</sup> Допреди изм. и доп. ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.

поеме част от административните задължения на редовите полицаи. Този служител подпомага министъра, като организира и контролира изпълнението на спомагателните функции на МВР, разработва и прилага мерки за недопускане на конфликт на интереси и условия на корупция, контролира дейността на Министерството с други държавни институции и синдикалните организации. Тази реформа може да бъде разглеждана като възможност позицията на главния секретар на МВР да бъде преосмислена и работата му да бъде прехвърлена изцяло на административния секретар или да има правомощия в специализираните звена на МВР, без да се губят тези на министъра. Тези промени подлежат на широк дебат на професионално ниво и нужната обосновка за това.

Ако подредим функциите на Министерството по важност, то картината би била следната:

- полицейската функция
- специалните служби, които работят за предотвратяването на терористична дейност
- миграционните въпроси.

## МИГРАЦИЯ

Това звено в МВР е много важно в момента предвид проблема с бежанците, пред които е изправена Европа. Отговорността на България като външна граница на Съюза е много голяма. Виждаме, че с помощта на ЕС към момента страната ни успява да опази границите и да не допуска сериозен бежански поток, който да застраши националната сигурност. Докато такъв риск съществува, ресурсите, с които МВР разполага, трябва да бъдат концентрирани в тази област с цел осигуряване на максимална сигурност на гържавата и на гражданите. В тази област обаче съществува проблем, който до момента нито една от институциите не подлага под съмнение – наблюдава се припокриване на функции в две институции. От една страна, от МВР, и от друга – от Държавната агенция за бежанците, която е към Министерския съвет. Разделянето на отговорността между две ведомства за едно и също нещо предизвиква тромавост и неефективност. Това се превръща в предпоставка за формиране на крайно негативни настроения от страна на гражданите към бежанците и липса на устойчиво решение на проблема. От трета страна, по въпросите, свързани с чуждите граждани, техният статут и пребиваване, отговорност има и Министерството на външните работи.

## СПЕЦИАЛНИ СЛУЖБИ

Другата проблемна област за МВР е Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“<sup>6</sup>. Въпреки че винаги е била част от структурата на МВР, в периода 2013 – 2014 г. става част от ДАНС. След смяната на властта през 2014 г. отново се връща към Министерството.

<sup>6</sup> Годишен доклад на Европейската комисия за 2017 г., официален сайт, достъпен чрез [https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-bulgaria-2017-com-2017-43\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-bulgaria-2017-com-2017-43_en), посетен на 22.02.2017 г.

Тази дирекция е ключова както за сигурността в гържавата, така и по отношение на дейността на МВР. Затова следва да е част от структурата на ведомството и да не се позволява местенето ѝ към други институции. Подобни трансформации затрудняват и работата на звеното. Проблемът е, че тази служба много често е обект на промени и преструктурирания в зависимост от това кой е на власт. Освен това реформите често пъти се извършват без съществен дебат, разумни доводи, а понякога дори и без много шум. Тези действия показват липса на ясна визия за ролята и функциите на ГДБОП, пораждаат съмнения за обслужване на нечи политически и икономически интереси, които усилено работят за неефективността на структурата и липсата на доверие в нея.

## КАТ

Една от функциите, претърпяла промяна, е контролът на автомобилния транспорт (КАТ). Това е част от реформата в системата на МВР, започната от правителството „Борисов 2“. С промени в Закона за МВР, в сила от 1 януари 2017 г. се създава Държавно предприятие „Център за предоставяне на услуги“. Предприятието поема административни услуги, които досега са изпълнявани от КАТ и паспортните служби, като регистрацията на моторни превозни средства; проектиране, разработване, поддържане и развиване на програмни продукти, необходими за предоставяне на административни услуги от МВР; предпечатна подготовка и отпечатване на бланки, образци и документи за МВР. Това е един от малкото опити дадена структура да се отдели от МВР с цел в Министерството да останат само полицаи, а административните услуги да се отделят.

Подобна стъпка е разумна. Това е посоката, в която трябва да протича реформата в тази сфера, за да може МВР да изпълнява най-важните си функции и да има траен ефект върху гражданите. А за да бъде възможно това, е необходимо да се раздели с несвойствени административни и други натоварващи структурата дейности.

Тези опити за реформа, макар и често пъти частични, от страна на изпълнителната власт говорят за вече по-ясни приоритети, цели, осъзнатост и политическа отговорност, които са присъщи за демократичните гържави. Такъв тип процеси се случват бавно и резултатите се виждат след време.

## Контрол

Наблюдението се съсредоточава върху различни форми на контрол над МВР – вътрешни и външни. Вторите са значително по-разнообразни и достъпни, като в тях се включва и гражданският сектор – неправителствени организации, както и обикновените граждани чрез проучвания на общественото мнение. Основна тежест в доклада има парламентарният контрол, наред с мониторинговите доклади на Европейската комисия.

Вътрешният контрол на МВР е непрозрачен. Въз основа на разпоредбите от Закона за вътрешния одит в публичния сектор към МВР е създадена Дирекция за вътрешен одит<sup>7</sup>. На сайта на Министерството обаче не могат да бъдат открити никакви данни за работата и постигнатите резултати на тази дирекция, освен че в нея работят 12 служители. Това е крайно недостатъчна информация. За слабия вътрешен контрол обаче компенсира външният.

В парламентарната република именно парламентарният контрол би следвало да е най-важният и съществен инструмент за баланс между законодателната и изпълнителната власт. Този вид контрол се осъществява, от една страна, чрез редовния парламентарен контрол с въпроси и питання по дейността на МВР и от друга – чрез постоянната Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред.

Анализирани са отправените въпроси и питання по време на последното правителство (в което участват двамата министри – Веселин Вучков и Румяна Бъчварова до разпускането на Парламента през януари 2017), на които е отговорено в писмен или устен вид според стенограмите на Народното събрание<sup>8</sup>. Министър Вучков е отговарял на около 40 въпроса. Периодът съвпада с началото на работата на новото правителство, поради което ясно личат противопоставяния в поставените теми между участниците в управленската коалиция и опозицията, както и позициите в преходния парламент, който беше свален след многолюдни протести. Забелязват се тенденциозни въпроси, а и отговори на министъра, които целят не толкова да контролират същината на дейността на МВР, колкото да критикуват и анализират последствията от дейността на кабинета „Орешарски“, в това число и методите му за справяне с уличните протести. В това се състои основно контролът от страна на проправителствените депутати, като останалите им въпроси по същество изискват само справка на данни. Опозицията, в това число „БСП лява България“, ДПС и „Атака“, е в по-голяма степен критична и задава въпроси за текущи дейности и актуални събития, за които МВР е отговорно, но отново прави впечатление тесният партиен интерес сред темите. Може да се каже, че парламентарният контрол представлява много по-малко ефективен инструмент за проверка и коригиране на дейността на МВР, насочването ѝ в посока интерес на гражданите, отколкото поредната арена на междупартийно противопоставяне.

Министър Бъчварова е сред най-често питаните министри. Отговорила е на около 460 въпроса и питання. Това може да се дължи на многобройните функции, упражнявани от МВР, но и на честите скандали, които Министерството произвежда. В общи линии, по всички основни теми (които са обсъждани най-често в медиите) министърката е получавала въпроси или питання. Отново контролът от страна на собствената ѝ партия почти липсва или е чисто формален (изискват се единствено справки за данни или се задават въпроси по леки теми), а критиката идва от опозиционните депутати. Прави впечатление и че темите

<sup>7</sup> Дирекция за вътрешен одит МВР, МВР официален сайт, достъпен чрез [https://www.mvr.bg/za\\_mvvr/zriki/dvo.htm](https://www.mvr.bg/za_mvvr/zriki/dvo.htm), посетен на 20.02.2017 г.

<sup>8</sup> Народно събрание на Република България, Стенограми от пленарни заседания. Официален сайт, достъпен чрез <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst>, посетен на 21.01.2017 г.

и въпросите, задавани от депутатите на АБВ, РБ и ПФ, стават по-тежки и критични с времето, което може да се отгледат и на разпада на коалицията. Контролът от страна на опозицията в лицето на „БСП лява България“ и „Атака“ е постоянен и редовен, а най-много въпроси са зададени от депутата Светослав Белемезов от АБВ. В последните няколко месеца на мандата се засилва и контролът от депутатите на РБ Петър Славов, Мартин Димитров и други.

Въпреки това продължават да доминират злободневните политически интриги и конфликти, за сметка на смисления и системен, градивен контрол над институцията. Преобладаващи теми са реформата в МВР и материалните компенсации за полицаите, миграционната криза – действията или пропуските на МВР, нарушения при задържане. Сред приоритетните теми за националистическите партии „Атака“ и обединените в „Патриотичен фронт“ са имигрантската криза и етническите напрежения, а социалистите най-често питат за материалните компенсации на служителите в МВР и за реформата в Министерството, също така и за строежа на оградата по границата с Турция.

В рамките на последното правителство няма проведен вот на недоверие по повод политиките в сферата на вътрешен ред, докато в предходното правителство има един неуспешен такъв, а по време на първия кабинет на Борисов има най-малко три вота на недоверие в сферата на действие на МВР<sup>9</sup>, което условно може да се приеме за по-добра оценка на дейността му.

Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред в НС е от 19 членове, оглавявана от Атанас Атанасов (РБ), а впоследствие – от Цветан Цветанов (ГЕРБ). Контролът е по-съдържателен спрямо този в пленарната зала поради специализирането на членовете ѝ в дейността на МВР, което предполага по-обосновани и адекватни питання. Тя има повече време да дискутира законопроектите и актуалните въпроси, въпреки че министърът на вътрешните работи присъства само на някои заседания (веднъж месечно за блиц контрол). Често са изслушвани други служители на отговорни постове в системата. Основно заседанията са открити (според Правилника за дейността на Комисията и за разлика от предходните НС)<sup>10</sup>, а стенограми се публикуват редовно, което дава добра представа за работата на Комисията. Характерът на контрола обаче е различен и с това, че се работи в малка и компактна група, в по-слабо формализирани условия. Често въпросите се обсъждат и между членовете, извън записа, а дебатът е в реално време, което го прави по-продуктивен.

Част от външния контрол са и ежегодните доклади на Европейската комисия за напредъка на страната. Те редовно засягат дейността на МВР, посочвайки го като един от генераторите на корупция на по-ниско ниво. Макар проблемите все още да са съществени, се отбелязва напредък и постигнати резултати по този критерий вследствие на

<sup>9</sup> Народно събрание на Република България, вот на недоверие. Официален сайт, достъпен чрез <http://www.parliament.bg/bg/voteofnoconfidence>, посетен на 22.02.2017 г.

<sup>10</sup> Народно събрание на Република България, архив. Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред.

направените през 2015 – 2016 година реформи в сектора. Последният доклад на Европейската комисия по напредъка на България обобщава слаб напредък и сериозни предизвикателства пред борбата с корупцията, в това число и тази по ниските етажи. Препоръчва се да се следват досега въведените от МВР мерки за превенция на корупцията, особено за пътната и граничната полиция. Отчитат се постиженията на МВР по този параграф и се дават за пример пред другите министерства.

Важно е да се отбележи напредъкът в борбата с корупцията, тъй като корупцията по ниските етажи е най-видима за обикновения гражданин и влияе на цялостното му мнение и оценка за институцията. По този показател МВР обичайно не се представя добре, имайки предвид честите случаи на искане и даване на „рушвети“ от пътни, гранични полицаи, раздаване на подаръци и почерпки с цел по-бързо минаване на границата, които на места са се превърнали в навик. Общественото доверие по принцип е трудно за анализиране. То се влияе от различни фактори – личността на министъра или главния секретар, скорошни събития, като например имигрантската криза, терористични атаки и др. Въпреки това, като неполитизирана структура, МВР е сред най-одобряваните институции в обществото.<sup>11</sup>

Независимо от сериозните дефицити в контрола върху МВР, който би трябвало да е много по-сериозен, като се има предвид и високият бюджет на Министерството, следва да се отчетат и положителни тенденции. На фона на предходни мандати парламентарният контрол над МВР е по-засилен, а министърът редовно се отчита пред ресорната комисия, чиито заседания вече са отворени за медиите, а съдържанието им е публично. Препоръчително е такава да стане и дейността на вътрешния контрол в МВР, както и да се увеличат възможностите на граждани да контролират и сигнализират за нарушения на служители на Министерството.

## Отчетност

Според ЗМВР дейността на МВР се осъществява въз основа на публичност и отчетност. Отчетността и прозрачността са базисна ценност на демократичното общество. МВР има ниска отчетност и прозрачност. Увеличението на бюджета на МВР за 2017 г. (+9,4 % – 1,23 млрд. лв.) е една от причините, които следва да предизвикат по-голяма прозрачност от страна на институцията. Данъкоплатците трябва да знаят как и по какъв начин се изразходват парите им. Раздел „Отчет и анализи“ в сайта на Министерството, който би следвало да е главната дистанционна връзка на гражданите с институцията, е силно изостанал. Под раздел „Цели“ присъства документ във вид на таблица от 2013 година, който не само не предоставя очакваната информация, но и допълнително обърква. Отчетите на отделните областни структури са изместени в други части на сайта, което затруднява достъпа до тях. Областните

<sup>11</sup> „Галъп интернешънъл Болкан“ – сондаж за оценка на съдебната система и престъпността. Онлайн ресурс, достъпен чрез <http://www.gallup-international.bg/bg/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8-%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8/2016/294-Opinion-Poll-on-the-Judiciary-and-Delinquency>, посетен на 24.02.2017 г.

дирекции не публикуват специфични отделни програмни отчети за целите и дейностите на тяхна територия.

МВР е институция, която реализира дейности по защита на националната сигурност, превенция на престъпността и опазване на общественения ред. Чл. 28 (1) гласи, че „органите на МВР отказват изцяло или частично предоставянето на данни, когато от това биха възникнали опасности за националната сигурност, за опазването на информация, класифицирана като държавна или служебна тайна”. Това дава възможност за лесно отказване на информация, отчети, данни. Безспорно част от дейностите на институцията изискват класифициране на информацията, обаче галеч не всички. Гражданите не само не са наясно с цялостните политики на действие, но и при публикуваните отчети те са неразбираеми. Т.е. публикуваните документи не целят гражданска инициатива и позиция.

Проблемите с прозрачността и отчетността на МВР не са новост. Въпреки усилената работа за подобряване на тези функции резултатите все още не са такива, каквито трябва да бъдат. Корупцията е основен проблем пред постигането на прозрачност и отчетност.

- През февруари 2016 г. бе публикуван публичен отчет за дейността на МВР през 2015 г .
- Участие в Глобална инициатива за партньорство за открито управление.

### ИЗТОЧНИЦИ:

1. Закон за Министерството на вътрешните работи, изм. и доп. ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.
2. „Галъп интернешънъл Болкан“. Сондаж за оценка на съдебната система и престъпността. Онлайн ресурс, достъпен чрез <http://www.gallup-international.bg/bg/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8/2016/294-Opinion-Poll-on-the-Judiciary-and-Deliquency>, посетен на 24.02.2017 г.
3. Фондация „Общество и сигурност“, изследване на личното усещане за сигурност, доверието в институциите и възможностите за подобряване на средата за сигурност, официален сайт, достъпен на <http://ssf-bg.eu/bg/>, посетен на 20.02.2017 г.
4. Годишен доклад на Европейската комисия за 2017 г., официален сайт, достъпен чрез [https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-bulgaria-2017-com-2017-43\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-bulgaria-2017-com-2017-43_en), посетен на 22.02.2017г.
5. Дирекция за вътрешен одит МВР, МВР официален сайт, достъпен чрез [https://www.mvr.bg/za\\_mvr/zpuki/dvo.htm](https://www.mvr.bg/za_mvr/zpuki/dvo.htm), посетен на 20.02.2017 г.
6. Народно събрание на Република България, вот на недоверие. Официален сайт, достъпен чрез <http://www.parliament.bg/bg/voteofnoconfidence>, посетен на 22.02.2017 г.
7. Народно събрание на Република България, архив. Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред. <http://www.parliament.bg/bg/archive/51/3/2335/info>
8. Народно събрание на Република България, Стенограми от пленарни заседания. Официален сайт, достъпен чрез <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst>, посетен на 21.1.2017 г.



# Доклад за наблюдение на ДАНС

*Димитър Зарчев, Йоана Тагамлицка, Красимира Николова,  
Мартина Иванова*

Настоящият текст е посветен на две институции от сектора за сигурност – Държавна агенция „Национална сигурност“ и Държавна агенция „Разузнаване“. Текстът проследява тези две структури в контекста на тяхното създаване, функциите им, причините за тяхното реформиране и степента на прозрачност и отчетност. Не на последно място по важност, отделя внимание и на механизмите за контрол върху дейността на тези служби, отговарящи са проследяването и предотвратяването на дейности, които застрашават националната сигурност, както и с външно Разузнавателната дейност на страната (ДАР).

## Контекст на създаване

ДАНС възниква през 2007 г. по идея на тогавашния министър-председател Сергей Станишев. Законът за Агенцията влиза в сила от 1 януари 2008 г., след приемането му от 40-ото народно събрание.<sup>12</sup> Службата се създава в отговор на критиките от страна на ЕС за липсата на достатъчно резултати в борбата с организираната престъпност. Поради това една от основните ѝ сфери на действие е именно противодействието на този феномен. Година след създаването си обаче се оказва, че Агенцията не е способна да отговори на тези очаквания, поради което организираната престъпност отпада от нейния мандат. Впоследствие, при смяната на различните политически мнозинства, тази материя ту бива вкарвана, ту заличавана от нейните правомощия.

ДАНС обединява структури – Национална служба „Сигурност“ (НСС), Служба „Сигурност – военна полиция и военно контраразузнаване“ и Агенция за финансово разузнаване. Тя приема активите, пасивите, архива, личния състав и другите права и задължения на съответните структури. Интересното тук е, че всички служители от гореспоменатите структури са назначени на щат в ДАНС без проверка и оценка на работата им до този момент.

Осъществено преструктуриране е в резултат на опит да бъде решен проблемът с недостатъчната ефективност на институциите. Вероятно се смята, че по този начин ще се повиши и общественото доверие в сектора. Липсва отговор на въпроса обаче защо в крайна сметка се прибегва до сливането на тези три структури. Възможен отговор е, че обединяването в една служба ще доведе до по-ефективно ръководство на съответната структура и работата ѝ би била по-малко тромава. Това са само предположения. Редно е обаче при подобна реформа да има по-обстойно обяснение на причините за нейното осъществяване.

<sup>12</sup> С гласуване на второ четене на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“. Законът е гласуван на 11 декември 2007 г. и обнародван на 20 декември същата година. В сила от 1 януари 2008 г.

Не може да не отбележим като съществен белег, че преструктурирането на сектора за сигурност до голяма степен е политически оцветено. Подобен извод може да направим, като вземем предвид различните стратегии, предлагани от отделните управляващи политически формации в периода от 1997 г., та до 2007 г., когато се приема Законът за ДАНС. Механичното събиране на различните структури в една обща и правоприемството, което се получава, е предпоставка за задълбочаване на проблемите, съществуващи в структурите, и рискува впоследствие да прерасне в общ проблем за новосъздадената ДАНС. Следователно става дума за една изначална порочност във функционирането на Агенцията.

Съществен проблем има и в основния нормативен акт на службата, а именно Закона за ДАНС. Голяма част от разпоредбите засягат служителите на ДАНС, а не се отнасят до съществено необходимите теми за устройствен закон – основни цели и задачи, контрол и функции. След като липсва уредба на основата, която да е водеща при действието на ДАНС, следва да си поставим въпроса как ще се формират очаквания и проверка на работата, след като липсват постановени задачи, функции, контрол и пр.?

## Функции

ДАНС е специализиран орган към Министерския съвет, който изпълнява политиките по защита на националната сигурност. Тя „изпълнява дейността си самостоятелно и във взаимодействие с други държавни органи“<sup>13</sup>.

Терминът национална сигурност се използва многократно в Закона за ДАНС, но негова дефиниция липсва в допълнителните разпоредби. През 2009 г. се въвежда определение, което по-късно е заменено с препратка към чл. 2 на Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност – „национална сигурност“ е динамично състояние на обществото, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите, основните права и свободи на гражданите, устойчивото икономическо развитие и благосъстоянието на населението, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети. Определението е доста обширно, което подсказва всеобхватността на мандата на Агенцията.

Дейностите на Агенцията включват в най-общи рамки защита на националната сигурност, суверенитета и независимостта на Република България, териториалната цялост, националните интереси, които са в съзвучие с Конституцията на Републиката, защита на основните права и свободи на гражданите. По-конкретно тя обхваща и борба с корупцията и нейното предотвратяване, икономика, екология, комуникация, тероризъм, собственост, в това число интелектуална, културна и т.н., изгражда, поддържа информационни канали/фондове, комуникацията с други институции по въпроси на националната сигурност, разследваща

<sup>13</sup> Закон за ДАНС чл. 3 (1); (3).

и аналитична дейност. Извършва също така и дейности за наблюдение, разкриване, предотвратяване на подготвени атаки срещу националната сигурност.

Функциите на ДАНС изглеждат широкообхватни и донякъде разнородни, дефинирани и по тази логика. Те включват разузнаване в полза на чужди сили, опазване на целостта и единството както на територията, така и на самата нация, преследване на корупционни практики, опазване на законовия ред от политическа и икономическа гледна точка, организирана престъпност и тероризъм. От разузнаване до търговия с оръжия, през комуникация, достъп до информация и екологична сигурност.

Другата слабост е невъзможността за изграждане на стабилен институционален образ на Агенцията. Честото ѝ реструктуриране, отнемането и връщането на функции е в състояние сериозно да обърка не само обществото, но и изгражда противоречия вътре в самата структура. Подобно реструктуриране би могло да се аргументира с необходимостта от създаване на по-гъвкава структура с цел преодоляване на заплахи, които се развиват и видоизменят всекидневно. Анализът показва обаче, че не става дума за задоволяване на такова изискване. При промените не може да се отличи много ясно идеята и целта, които те си поставят. Поради това при честата смяна на законовите правила образът на Агенцията рискува да се разфокусира до степен напълно да изчезне.

## Прозрачност

Наличието на достъпна интернет страница може да бъде окачествено като голямо предимство за Агенцията. В нея могат да бъдат открити налични образци, документи и всякаква информация, свързана с кандидатстване за работа и необходимите документи и изискваните критерии. Налични са контакти – телефон и имейл, чрез които граждани, организации и институции могат да се свържат с Агенцията. Има също така и налична платформа за подаване на предложения и сигнали до ДАНС. Налична е и информация за историческото развитие на Агенцията, за минали и текущи проекти, сътрудничество и бюджетната рамка. Информацията за сътрудничеството и партньорството е подробно описана. Агенцията си взаимодейства както със специализирани служби, така и с компетентни органи от ЕС и НАТО и с ОЛАФ. Става ясно, че ДАНС също е член на организацията „Европейски партньори срещу корупцията“ и Мрежа от звена за контакт срещу корупцията.

В закона са определени условията за достъп до обществена информация – ЗДОИ. Всяка година ДАНС е задължена да изготвя отчетни доклади за дейността си, които са достъпни в сайта ѝ. Тази информация се предоставя на Министерския съвет, на президента и на министър-председателя и се разглежда в постоянната парламентарна комисия. Специализираната комисия към Народното събрание може да дава оценки и препоръки за приемането на доклада от страна на парламента.

## Контрол

Председателят на ДАНС предоставя едновременно еднаква по обем и съдържание информация на президента на Република България, на председателя на Народното събрание и на министър-председателя. Това е законово изискване.

Чл. 132. (1) Парламентарният контрол върху дейността на агенцията се осъществява от специализирана постоянна комисия на Народното събрание. (2) Председателят, заместник-председателите и служителите на агенцията са длъжни да се явят при покана пред Народното събрание или комисията по ал. 1 и да предоставят исканата им информация. (3) Председателят на агенцията представя на Министерския съвет ежегодно до 31 януари годишен доклад за дейността на агенцията. Министерският съвет внася доклада в Народното събрание, който се приема с решение.

Чл. 132а (Нов – ДВ, бр. 52 от 2013 г., в сила от 14.06.2013 г., изм. – ДВ, бр. 65 от 2013 г., в сила от 23.07.2013 г.). Президентът на Република България може да изисква и получава анализи от председателя на агенцията по въпроси, свързани с националната сигурност.

Съгласно Закона за ДАНС контролът върху дейността ѝ е единствено парламентарен и се осъществява от специализирана постоянна комисия на Народното събрание. Председателят, заместник-председателите и служителите на Агенцията са длъжни да се явят при покана пред Парламента или Комисията и да предоставят исканата им информация. От гражданска страна обаче липсват инструменти за контрол. Практиките на чуждестранни аналогични служби за сигурност, свързани с механизми за граждански контрол, трябва да се проучат. Според чуждия опит парламентарните комисии, осъществяващи контрола върху дейността на специалните служби, по правило се председателстват от опозицията, а не от парламентарното мнозинство, както е в България. Това се прави с цел подсигуриране на действителни гаранции за съблюдаване и спазване принципите на обективност, безпристрастност и политически неутралитет в дейността на службите за сигурност. Доминантният контрол от опозицията върху дейността на специалните служби осуетява възможността те да бъдат превратно използвани за политически цели, както и за дискредитиране на неудобни на властта организации, граждански сдружения и личности.

Контролът върху ДАНС се дели на два периода. От 2009 г. до 2013 г. той се осъществява от Комисия за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“. След 2013 г. се създава комисия, която следи всички служби, отговарящи за сигурността на страната.

Информация за председатели, членове на комисията и заседанията ѝ, доклади и стенограми са публикувани в сайта на парламента. Информацията за тези заседания е налична за годините от 2009 до 2013.

Таблица 1.

## Заседания на ККДАНС по години

Месеци	2009	2010	2011	2012	2013
Януари	-	1	1	1	-
Февруари	-	4	2	2	1
Март	-	3	1	1	1
Април	-	3	-	-	-
Май	-	2	-	1	-
Юни	-	2	2	1	-
Юли	-	2	1	3	-
Август	1	-	-	-	-
Септември	5	2	1	-	-
Октомври	5	1	-	2	-
Ноември	3	2	1	1	-
Декември	1	-	1	-	-

Източник: [www.parliament.bg](http://www.parliament.bg)

Председателството е ротационно и през тези години се осъществява последователно от Иван Костов, Волен Сидеров, Камен Костадинов и Димитър Дъбов. По време на първото председателство заседанията са общо 24. То продължава от 29.07.2009 до 14.04.2010 г. През този период Комисията заседава редовно, като законово е изискване да има заседания всяка седмица. След него Комисията е оглавена от Волен Сидеров. През този период заседанията рязко спадат, почти два пъти – общо 13 заседания. От януари 2011 г. председател е Камен Костадинов, когато честотата, общо взето, се запазва. Изводът, който може да се направи от таблицата, е за един много голям спад и последвал спад в работата и отчетността на Комисията. С други думи, дейността е силно повлияна от председателя на Комисията.

Дневният ред през първите две години на работа на ККДАНС е концентриран главно върху случая „Рибново“ и делото „Галерия“. Алексей Петров е на първо място в дневния ред на заседанията през 2010 г. Темите, които преобладават през следващите години до 2013 г., са европейски въпроси, свързани със сектора за сигурност, държавният бюджет и разглеждането на законопроекти за изменение и допълнение на самия закон за ДАНС, МВР, както закон за мерките срещу финансирането на терористични действия, мерки срещу изпирание на пари и състоянието на защитата на класифицирана информация.

В периода след 2013 г. контролът се осъществява от Комисия за контрол над службите за сигурност, прилагането и използването на специалните разузнавателни средства и достъпа до данните по Закона за електронните съобщения. Информацията за състава на Комисията, за нейните заседания, законопроекти, проекторешения, доклади и стенограми е публикувана на сайта на парламента. Данните за Комисията са налични за периода 2014 – 2017 г.

**Таблица 2:****Заседания на Комисията за контрол на службите за сигурност по години**

Месеци	2014	2015	2016	2017
Януари	-	2	1	2
Февруари	-	3	2	-
Март	-	4	1	-
Април	-	2	1	-
Май	-	1	2	-
Юни	-	2	5	-
Юли	-	3	2	-
Август	-	-	-	-
Септември	-	4	1	-
Октомври	-	2	2	-
Ноември	-	2	3	-
Декември	3	1	-	-

*Източник: www.parliament.bg*

Комисията заседава редовно, като според Правилника за дейността на Народното събрание трябва да се събира всяка седмица.

## Обществен образ

При оценката на обществения образ на тези институции използваме социологически данни. Социологическата агенция, която ежегодно изследва обществените нагласи, свързани с правораздавателните институции и т.нар. силови институции, е „Алфа Рисърч“, както и изследване, изготвено от НЦИОМ – „Национално изследване на правното съзнание в България“ за 2008 и 2012 г.<sup>14</sup> Според проучвания, проведени в периода 2008 – 2016 г. от „Алфа Рисърч“, има минимална промяна на степента на доверие. Промяната варира в рамките на 10 % за тези години. Взимаме 2008 г. като отправна точка, тъй като това е годината, в която е основана ДАНС. Според 75 % от респондентите тази властова област е свързана дълбоко с икономическата и политическата сфера, забелязва се и дълбока връзка между тях и престъпния свят. Наличието на многобройни и шумни скандали, свързани със сектора за сигурност, изиграва роля при определянето на тези настроения.

Недоверието в институциите за сигурност варира между 30 % и над 60 % от 2009 до 2016 г. Преобладават мненията за липса на законност, сигурност, несправедливост и неспособност за ефективни действия, както и наличие на зависимости, корупция и несправедлив съдебен процес. Според данни за 2015 г. се вижда, че 66 % от респондентите не одобряват като цяло политиката за сигурност и работата на институциите от сектора за сигурност.

<sup>14</sup> Изследване на НЦИОМ „Национално изследване на правното съзнание в България“ за 2008 г. и 2012 г.

# Доклад за наблюдение на ДАР

*Димитър Зарчев, Йоана Тагамлицка, Красимира Николова,  
Мартина Иванова*

## Контекст на създаване

Настоящият доклад е първо по рода си наблюдение на новосъздадената Държавна агенция „Разузнаване“<sup>15</sup>. Целта на текста е да проследи начина на възникване и развитието на Агенцията, нейните правомощия, отчетност и прозрачност, както и механизмите за контрол, които се упражняват върху тази институция.

През ноември 2015 г. НРС се преобразува в Държавна агенция „Разузнаване“, като контролът върху нея вече не е в правомощията на президента, а в тези на Министерския съвет, т.е. цивилното разузнаване преминава от президента към правителството. Законопроектът за ДАР е внесен от Цветан Цветанов и група народни представители на 11 март 2015 г. В него е регламентирана дейността на цивилното разузнаване в България, уредено е устройството, управлението и функционирането на Агенцията и статусът на нейните служители. Приет е на първо четене на 20 май 2015 г. Няколко месеца по-късно е гласуван на второ четене и влиза в сила от 1.11.2015 г. В него са разписани основните функции, дейности и средства на работа на цивилното разузнаване и са въведени нови механизми за контрол. Определено е институционалното място на ДАР в системата на изпълнителната власт чрез нейното подчиняване на Министерския съвет. Записано е също така, че Агенцията участва в дейността на разузнавателните общности на НАТО и ЕС.

Директорът на ДАР се назначава с мандат от 5 години с указ на президента по предложение на Министерския съвет. Ръководството на разузнавателната служба вече отговаря пред кабинета. За председател е назначен Драгомир Димитров, а неговите заместници стават Георги Миленов и Ангело Прокопиев.

Осъществяването на реформи в сектора за сигурност по принцип отнема много време. И процесът за приемане на самите закони трае дълго. Законът за ДАР също е плод на продължителна работа. Изработени са няколко законопроекта, има и редица опити за тяхното окончателно приемане. Като цяло законодателната база на ДАР е приета доста късно.

## Функции на ДАР

ДАР е служба за сигурност, която придобива, обработва, анализира и предоставя на държавното ръководство разузнавателна информация,

<sup>15</sup> Държавна агенция „Разузнаване“ е създадена на 01.11.2015 г., когато влиза в сила законът за нейното устройство и функциониране, приет от Народното събрание на 1 октомври 2015 г. (обнародван в ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.).

оценки, анализи и прогнози, свързани с националната сигурност, интересите и приоритетите на Република България. Щатът на ДАР е изграден от:

1. Разузнавачи – придобиват разузнавателна информация по основните направления на работа, свързани с тероризма и другите асиметрични заплахи за външнополитическата и икономическата сигурност на страната ни.
2. Анализатори – обработват, проверяват и оценяват постъпващата информация и изготвят информации, анализи, експертни оценки, брифинги и други материали за държавното ръководство, различни национални институции и структури от системата за национална сигурност и чуждестранни партньорски служби.
3. Експерти – професионалисти в системата на правото, икономиката, финансите, човешките ресурси, психологията, преводачи и други профилирани експерти.
4. ИТ специалисти – специалисти с подходящи умения и опит в разработването, поддържането и развитието на информационни, комуникационни и специализирани системи.
5. Сътрудници – сътрудници по охрана, шофьори, секретар-деловодители, техници и др.

Функциите на ДАР са свързани със защитата на националната сигурност и интересите на страната, както и с информационно-аналитичното осигуряване за предотвратяване, разкриване и противодействие на вреди в сферата на националната сигурност, външната политика, икономиката и защитата на конституционно установения ред. Според законовите разпоредби на ДАР не се поставят задачи от вътрешнополитически характер.

Агенцията няма правомощия да организира и да провежда оперативно-издирвателна дейност и разследване на престъпления. В този смисъл не извършва „разработки“ за целите на наказателното преследване. Фокусът и сферата на работа на ДАР са извън пределите на страната, в различни точки и кризисни райони на света.

Задачите на ДАР се насочват към утвърдени от премиера приоритети за опазване на националната сигурност. Те включват:

1. Оперативна работа за ръководство на наличните разузнавателни и други източници и придобиване на нови
2. Придобиване чрез средствата и методите на разузнаването информация по основни направления. Те включват външнополитическо разузнаване, асиметрични заплахи и външно контраразузнаване и икономическа сигурност
3. Активно сътрудничество с разузнавателните структури на ЕС и НАТО и с други партньорски служби
4. Гарантиране сигурността на класифицираната информация в дипломатическите мисии и други наши официални представителства



заг граница.<sup>16</sup>

За подобряване ефективността на противодействието на съвременните рискове и заплахи за националната сигурност в Агенцията са създадени постоянни работни групи за координиране на работата по тероризма, бежанския натиск и групи актуални външни рискове.

Съгласно законите изисквания Агенцията предоставя еднаква по обем и съдържание информация на президента, на председателя на Народното събрание и на министър-председателя. Потребители на изготвената от нея информация са също отделни министри по съответните направления (най-вече на външните работи, икономиката, енергетиката, финансите, транспорта, информационните технологии и съобщенията, регионалното развитие и благоустройството), другите звена от системата за защита на националната сигурност – ДАНС, Служба „Военна информация“, структурите на МВР, Държавната агенция за бежанците, други държавни институции, както и чуждестранните ни партньори.

ДАР може да използва юридически лица за прикритие, включително чрез съставяне и използване на официални документи за прикритието. Може да прилага и прикрития на свои служители, както и на вещи и обекти. Агенцията може да съставя и използва документи за чужда самоличност и други официални документи, необходими за прикритие на служители, които изпълняват оперативно-разузнавателна и издирвателна дейност. Тя се занимава със събиране, проверяване и анализиране на специфична, изпреварваща и достоверна разузнавателна информация от различни региони на света, която е от значение за националната сигурност, интересите и приоритетите на Република България. На базата на разузнавателните данни се изготвят различни информационни материали – информации, доклади, анализи и брифинги, които се предоставят на държавното ръководство.

ДАР може да използва специални разузнавателни средства на територията на страната, както и разузнавателни средства и способности извън територията на България. Тя не придобива информация с военен и военностратегически характер, което е сред приоритетите на военното разузнаване.

## Отчетност и прозрачност

Според медийни публикации, базирани на отчетни данни от страна на Агенцията, разузнавателни информации по линия на външнополитическото разузнаване и икономическата сигурност са изпращани регулярно до 57 адресата. Сред тях са президентът и вицепрезидентът, председателят на НС, министър-председателят и министрите, главният прокурор, ДАНС, СВИ, НСО, секретарят на Съвета по сигурност към МС, ръководители в МВР и МО.<sup>17</sup> Агенцията например посочва, че към май 2016 г. не е имало необходимост президентът Росен Плевнелиев да поставя задачи на ДАР. Законът му дава възможност да изисква и получава

<sup>16</sup> Източник: Докладът относно дейността на Агенцията през 2015 г.

<sup>17</sup> Кои работи в Държавна агенция „Разузнаване“ е тайна, но не и какво, в. „Дневник“, 14 май 2016 г.

информация и становища от председателя на Агенцията по въпроси, които са свързани с отбраната и националната сигурност на страната.

Годишният доклад на ДАР заедно с този на СВИ и доклада за състоянието на националната сигурност за 2015 г. са включени в програмата на Парламента в началото на септември 2016 г. Докладът на ДАР е класифициран с гриф „Поверително“.

Според отчетните данни на Агенцията резултатите от информационно-аналитичната дейност на ДАР от 2015 г. бележат тенденция към устойчив ръст, като спрямо 2014 г. броят на изготвените изходящи информации е нараснал със 17 %.<sup>18</sup> ДАР отчита, че външната среда за сигурност е била динамична, с многообразие от рискове за регионалната и глобалната сигурност. Най-значимите рискове и заплахи за сигурността на България през 2015 и 2016 г. са били бежанските потоци и нелегалната миграция. Сред другите заплахи са посочени активността на международния тероризъм, включително на Балканите, дейността на трансграничната организирана престъпност, а също така и действията на чужди спецслужби по отношение на страната ни.

За 2015 г. Агенцията е изготвила 2512 разузнавателни информации и анализи до българското гържавно ръководство и компетентните институции.<sup>19</sup> Разузнавателна е всяка информация за чужди страни, организации и хора, които са от значение за националната сигурност на България.

За 2016 г. все още данни за Агенцията няма.

Интернет страницата на ДАР е лесна за ползване, предоставя достъп до актуална обществена информация, която е добре синтезирана. На нея може да се открият както нормативна информация за самата структура, така и отчети, анализи и новини. Освен това чрез сайта може да се кандидатства за някои от постове и позициите в Агенцията. В рубриката „Контакти“ са посочени адрес на Агенцията, електронна поща и електронна форма за запитване, но не и телефонен номер, което показва, че няма моментална връзка с Агенцията.

## Контрол

С приемането на закона за ДАР се появява нова фигура в разузнаването – инспекторът. Това представлява механизъм за вътрешен контрол. С цел допълнителен контрол върху работата на Агенцията премиерът има право да назначава инспектор, който контролира управлението и разходването на материалните средства, особено финансовите, както и сигналите до Агенцията. Инспекторът проучва предложенията, сигналите, жалбите, молбите, подадени от физически и юридически лица до председателя на Агенцията, и изготвя отговори по тях. За предотвратяване и разкриване на закононарушения изводите на инспектора за дейността на ДАР се включват в годишния му доклад.

<sup>18</sup> Доклад на ДАР за 2015 г.

<sup>19</sup> Пак там.

Медийни публикации отбелязват, че въвеждането на контролната функция се случва след казуса с дългогодишния директор на НРС генерал Кирчо Киров, който беше осъден на 10 години затвор за присвояване на около 5 млн. лева с фиктивни финансови документи.<sup>20</sup>

Парламентарният контрол се извършва от специализираната Комисия за контрол на службите за сигурност в парламента. На нея обаче се предоставя информация с ограничение, а заседанията са закрити поради естеството и спецификата на дейността на ДАР. На Комисията не се предоставя информация относно организацията, средствата и способите при изпълнение на специални задачи, осъществени чрез оперативно-разузнавателна дейност, и за служители и лица, които сътрудничат на Агенцията. На този етап може да се каже, че отчетността на Агенцията е редовна, въпреки че изрично изискване за представяне на ежегоден доклад за дейността в Закона за ДАР няма. Такова има в Закона за администрацията. В докладите се представя нейната дейност в най-общи рамки с цел запазване и защита на националните интереси. Колко са свободните и заетите щатове в ДАР, е държавна тайна.

Бюджетът на ДАР за 2016 г. е 20,7 млн. лева. Според специалисти размерът на тези средства не подсигурява достатъчно добре ДАР, за да може да изпълнява функциите си по закон и конституция. Директорът на Агенцията отбелязва, че в сравнение с други държави на Балканите, този бюджет е 2 пъти по-малък.<sup>21</sup> Отчита се и недостиг на разузнавачи от близо 37 %. За обезпечаване на дейността на ДАР до края на 2016 г. са осигурени допълнителни 1 млн. лева за неотложни текущи разходи.

За 2017 г. бюджетът е малко по-висок – 23 млн. лева. Според анализатори това са крайно недостатъчни средства. Като се има предвид мигрантската криза, както и опасността от проникване на радикални елементи, се смята, че бюджетът за външно разузнаване трябва да е малко по-висок. Специалистите отчитат, че България се различава от тенденцията, според която държавите влагат по-сериозни ресурси в този тип служби.

## ИЗТОЧНИЦИ:

1. Закон за ДАНС, Обн. ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г.
2. Закон за ДАР, Обн. ДВ. бр. от 13 Октомври 2015г.
3. Изследване на НЦИОМ „Национално изследване на правното съзнание в България“ за 2008г. и 2012 г.
4. Георгиева, С., Смедовска, Р., Стойчев, Ст. 2010. Мониторинг на ДАНС – 2010 г. София, РискМонитор.
5. Смедовска, Р. 2011. Мониторинг на ДАНС и БОРКОР – 2010 г. София, РискМонитор.
6. Методиев, М., Русева, Л., Смедовска, Р. Мониторинг на ДАНС – 2009 г. София, РискМонитор.

<sup>20</sup> Кой работи в Държавна агенция „Разузнаване“ е тайна, но не и какво, в. „Дневник“, 14 май 2016 г.

<sup>21</sup> Службите се оплакаха от липса на пари и персонал, 12 ноември 2015 г.

# Доклад за наблюдение на Специализирания наказателен съд и Специализираната прокуратура

*Моника Стоянова, Юлиана Костова*

## Контекст на създаване

След присъединяването на България към ЕС на 1 януари 2007 г. ЕК започва да наблюдава напредъка на страната ни в няколко области в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка. В резултат на това в редовните си доклади ЕК всяка година отправя към България препоръки за предприемане на по-ефективни мерки за противодействие на организираната престъпност и корупцията по високите етажи на властта. Успешна стъпка в преодоляването на проблемите пред правоприлагащите органи в тази насока е създаването през септември 2009 г. на специализирани екипи за разследване, в които влизат представители на прокуратурата, полицията и ДАНС. Успехите на тези екипи доказват необходимостта от специализация на правоприлагащите органи за ефективно противодействие на по-сложните форми на престъпност. Първата стъпка в тази насока е създаването на специализираните органи, чрез които да се създаде възможността за качествено правораздаване чрез специализация в системите на съда, прокуратурите и разследващите органи по отношение на организираната престъпност и корупцията.

Основната цел за създаването на специализирани съдилища и прокуратури е чрез тях да се постигне по-качествено правораздаване (постановяването на законосъобразни и правилни съдебни актове), от една страна, а от друга, да се създаде възможност за образуване, разглеждане и решаване на наказателни дела в разумни срокове. Чрез специализацията се очаква да бъдат постигнати следните резултати: повишаване капацитета на разследващите органи, прокуратурата и съда; избор и назначаване на магистрати с по-високи професионални качества; полагане на специални грижи от страна на държавата чрез съответната материална и техническа обезпеченост.

Създаването на специализирани съдилища и прокуратури налага съответни изменения в ЗСВ и НПК. Конституционната основа на тези изменения е чл. 119, ал. 2, според който със закон могат да се създават специализирани съдилища, и чл. 126, ал. 1, според който структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата.

СпНС се създава със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт<sup>22</sup>. Вследствие на тези промени, наред с другите съдилища, се обособяват и Специализираният наказателен съд и Апелативният специализиран наказателен съд, съответстващи на първа и втора инстанция. Трета инстанция е Върховният касационен съд, който е висша съдебна инстанция по наказателни дела. Това означава, че специализираните съдилища са част от съдебната система в страната.

Специализираният наказателен съд започва да функционира на 1.1.2012 година. Първоначалният щат на Съда се състои от 11 съдии (в това число председател и един заместник-председател) и 25 съдебни служители (за сравнение към 31.12.2015 г. в СпНС са работили 18 съдии, както и 43 съдебни служители)<sup>23</sup>.

СпНС е единствен на територията на страната, приравнен е на окръжен съд и е със седалище в гр. София. Той има юрисдикция по отношение на подсъдните му наказателни дела от общ характер за престъпления, осъществени на цялата територия на страната. Това, че компетентността му обхваща цялата територия, е по-скоро предимство, тъй като се смята, че някои престъпни групи осъществяват дейността си, като упражняват натиск върху правоприлагащите органи на местно ниво.

Към специализираните съдилища са създадени и съответните прокуратури. Към Специализираната прокуратура е създаден следствен отдел, като разследващите органи по делата на СпНС са следователите от отдела и разследващите полицаи (определени със заповед на министъра на вътрешните работи). Специализираната прокуратура притежава екстериториална компетентност – прокурорите могат да разследват посочените престъпления дори и да са били извършени в чужбина. При създаването на Специализираната прокуратура за нея са предвидени 13 щатни бройки за прокурори и 9 за следователи, като в Прокуратурата са били обособени два отдела – криминален и стопански. От април 2015 г. е създаден нов, „Данъчен“ отдел в Специализираната прокуратура, в който са разпределени седем прокурори, чиято работа е съсредоточена само и единствено в престъпленията, които са свързани с данъчно-осигурителната система на Република България. В подкрепа на прокурорите и разследващите по този тип дела са четирима експерти от Националната агенция по приходите. Според Доклада за дейността на Специализираната прокуратура за 2015 г. отделът за по-малко от една година, от момента на създаването си – април 2015 г. – до края на 2015 е работил по 71 досъдебни производства.

Идеята за създаването на специализираните съдилища принадлежи на партия ГЕРБ. Конституирането им е представено като следствие от препоръка на ЕК, която в своите мониторингови доклади посочва необходимостта от вземането на по-сериозни мерки за противодействие на организираната престъпност. Тяхното създаване обаче предизвиква доста дебати. Управляващите са заподозрени, че си правят „партиен съд“, за да гонят противниците си. Според други това е начин да се прикрият провалите на правоохранителните органи. Мнението на някои

<sup>22</sup> Обн. в ДВ, бр. 1, от 4.1.2011 г.

<sup>23</sup> Вж. Годишен доклад за дейността на СпНС за 2015 г.

политически наблюдатели дори е, че Специализираният съд е извънредна съдебна институция, която е в разрез с разпоредбите на Конституцията.

Основната цел на новосъздадените специализирани съдилища е да има по-бързи и ефективни дела срещу организираната престъпност и корупцията по високите етажи на властта. Смятаме, че тяхното създаване не е в противоречие с конституционните разпоредби, защото чл. 119, ал. 2 допуска създаването на специализирани съдилища.

Трябва да се отбележи, че специализирани съдилища (специализирани, но не непременно наказателни) има и в други европейски държави. Поначало специализираните съдилища разглеждат дела по определена материя с оглед предмета им или съобразно субектите. Специализирани съдилища съществуват в някои европейски държави – като например Испания, Италия, Франция, Германия, Великобритания, Белгия, както посочва официалната уебстраница на СпНС<sup>24</sup>, но малко са държавите, в които има специализирани съдилища за организирана престъпност.

## Предметна компетентност и функции

### 1. Специализиран наказателен съд

Специализираният наказателен съд е единствен за територията на Република България. Той има юрисдикция по отношение на подсъдните му наказателни дела от общ характер за престъпления, осъществени на цялата територия на страната.

Критерият за определяне на подсъдността на делата, разглеждани от него, е предметът на делото, а не качеството на извършителя на престъплението. Делата, които са подсъдни на СпНС, са уредени в разпоредбите на НПК. Сред тях на първо място се включват делата за престъпления, основно извършени от организирани престъпни групи или по поръчка на такива и в изпълнение на тяхно решение (които са подробно изброени в НК). Освен тях с промените в НПК през месец юни 2015 година в подсъдните на СпНС дела се включват престъпленията по глава първа от особената част на НК, която носи заглавието „Престъпления против Републиката“, а именно: измяна; предателство и шпионство; диверсия и вредителство и други престъпления като проповядване на антидемократична идеология; по какъвто и да е начин опетняване на герба, знамето или химна на Република България или знамето или химна на Европейския съюз; тероризъм и др.

При тази материална подсъдност на Специализирания наказателен съд очакванията са той да разглежда около 250 – 300 дела годишно. Тази прогноза се прави на базата на броя дела, влизащи в компетентността на Специализирания наказателен съд, разглеждани от Софийския градски съд. За 2008 г. техният брой е 270, а за 2009 г. – 228. Тези данни и предположения са обявени в Законопроект за изменение и допълнение на НПК

<sup>24</sup> <http://spcc.bg/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D1%8F%D0%BD%D0%B5/>

по време на обсъжданията на реформата (с вносител Искра Фигосова и група народни представители).

От така дефинираните подсъдни дела може да се направи извод относно предметната компетентност на СпНС, а именно, че тя има широк обхват, защото обхваща различни престъпления с висока степен на обществена опасност, характеризиращи се с фактическа и правна сложност. Освен това има предложения в нейния обхват да се включат и делата за корупция по високите етажи на властта с цел постигане на по-голяма ефективност в борбата с корупцията.

Съдебното производство пред Специализирания наказателен съд по наказателните дела от общ характер се образува по внесен обвинителен акт от Прокуратурата. Специализираният съд осъществява правораздаване в кратки срокове за определени категории обвиняеми. Специализираните институции работят в съкратени срокове, които се отнасят основно до Прокуратурата по отношение на внасяне на обвинителния акт и до Съда по отношение оповестяването на мотивите за една или друга присъда.

Съдебното производство е триинстанционно, като първата инстанция по тези дела е Специализираният наказателен съд, който разглежда делата в състав от един съдия и двама съдебни заседатели, освен ако в закон не е предвидено друго. Втора инстанция за дела, образувани по жалби и протести срещу актове на Специализирания наказателен съд, е Апелативният специализиран наказателен съд. А Върховният касационен съд осъществява касационния съдебен контрол върху актовете на Апелативния специализиран наказателен съд.

## **2. Специализирана прокуратура**

Според НПК органи на досъдебното производство по дела, подсъдни на Специализирания наказателен съд, са прокурорът от Специализираната прокуратура и разследващите органи. Разследващи органи по тези дела са следователите в Следствения отдел в Специализираната прокуратура, разследващите полицаи, определени със заповед на министъра на вътрешните работи, и разследващите митнически инспектори, определени със заповед на министъра на финансите по предложение на директора на Агенция „Митници”.

Тъй като прокуратурата на Република България е единна и централизирана, всеки административен ръководител на прокуратура при упражняване на функциите си е подчинен на главния прокурор и на по-горестоящите от него административни ръководители. Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

## **Структура. Изисквания за назначаване на ръководители. Съдебни заседатели. Политическа неутралност**

Специализираният наказателен съд се състои от съдии и се ръководи от председател – административен ръководител. Понастоящем има и двама заместник-председатели. В Закона за съдебната власт са уредени изискванията за назначаване на ръководителите на специализираните институции, а именно: за административен ръководител на Специализирания наказателен съд и на Специализираната прокуратура се назначава лице, което има най-малко 12 години стаж, от които поне 8 години като съдия по наказателни дела или прокурор, и отговаря на останалите допълнителни изисквания на закона.

За съдии в СпНС и прокурори в СП се назначава магистрати, които имат най-малко 10 години стаж, от които поне 5 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател.

При разглеждането на дела от СпНС в случаите, определени със закон, участват и съдебни заседатели. По закон предложения за съдебните заседатели за Специализирания наказателен съд се правят от Столичния общински съвет. В следващата разпоредба се дава определение какво представлява институтът на съдебния заседател и какви изисквания има законът към него при заемане на длъжност. Съгласно чл. 67, ал. 1 от Закона за съдебната власт, съдебен заседател е „дееспособен български гражданин, на възраст от 21 до 68 години, има настоящ адрес в общината, която попада в рамките на съдебния район на съда, за който кандидатства, има завършено най-малко средно образование, не страда от психически заболявания и не е осъден за умишлено престъпление, независимо от реабилитацията му”. Интересно за нас беше да видим обявлението на Столичния общински съвет за процедура за подбор на кандидати за съдебни заседатели към Специализирания наказателен съд за мандат 2017 – 2020 г. на информационното табло на общините, където живеем, като по този начин бяха обявени достъпно изискванията за кандидатстване, сроковете и по този начин има възможност съобщението да достигне до повече хора и да осигури честна и прозрачна процедура за подбора на съдебни заседатели.

В ЗСВ изрично е уредено, че при осъществяване на дейността си съдии-те, прокурорите и следователите са политически неутрални. И още, че съдия, прокурор и следовател, докато заема длъжността си, не може да членува в политически партии или коалиции, в организации с политически цели, да извършва политическа дейност, както и да членува в организации или да извършва дейности, които засягат независимостта му.

## **Прозрачност и отчетност**

На сайта на СпНС има качени 4 годишни доклада, което прави възможно проследяването на дейността на институцията и осигурява лесен достъп до нея. На уебстраницата може да бъде открита информацията относно структурата и ръководството на институцията, дати на



предстоящи за разглеждане дела, вътрешни правила (напр. вътрешни правила за случайното електронно разпределение на делата).

В доклада за дейността на институцията за 2015 г. се посочва, че стриктно се спазват изискванията на закона и вътрешните правила за случайно разпределение на делата и се обръща внимание, че от 1.10.2015 година се използва централизирана електронна система за разпределение на делата на случаен принцип, чийто сървър се намира във ВСС. Докладът отчита работата на Специализирания наказателен съд в изпълнение на задълженията от Конституцията на Република България – защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, при спазване изискванията на Закона за съдебната власт – за справедливо и безпристрастно правосъдие, без нарушаване на принципа на равнопоставеност на страните. Дава отчет за извършване на атестационни процедури на петима съдии до момента на издаване на доклада.

През отчетната 2015 година всички съдии са участвали в различни форми на обучение и повишаване на квалификацията, организирани основно от Националния институт на правосъдието. Създадената организация в Съда позволява на всеки желаещ магистрат и съдебен служител да посещава обучения в НИП, при условие че заявките му са одобрени от института.

Докладът прави препратка към публикувания в края на януари 2016 г. доклад на ЕК относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка. Според него функционирането на СпНС и Специализираната прокуратура започва да дава резултати, като се констатира наличието на данни за бързо развита се производства, при това на фона на изключителната фактическа и правна сложност на делата за престъпления, свързани с организираната престъпност, и при твърде формалистичните разпоредби на НПК. Отчита се, че през последните години се наблюдава тенденция по увеличаване броя на делата срещу организираната престъпност и съответно на обвиняемите (подсъдимите) лица. Данните показват още, че немалка част от случаите приключват със споразумения. С доклада се коментират и някои още съществуващи слабости, като госта широкия обхват на компетентност на Специализирания наказателен съд.

През тази и изминалата година ЕК продължава да наблюдава тези институции. Например в докладите от 2017 г. са направени предложения за разширяване на компетентността на СпНС и СП – да включва дела за корупция по високите етажи на властта, засягащи министри, народни представители, магистрати и лица, заемащи други висши длъжности. Целта е да си осигури по-висока степен на специализация при разглеждането на такива дела с оглед по-голяма ефикасност, докато останалите дела за корупция се оставят на общите съдилища и прокуратури. Повечето от тези дела понастоящем са от компетентността на Софийския градски съд – който е компетентен по всички наказателни дела срещу министри и лица с имунитет, в т.ч. народни представители, магистрати и др. – или на общи съдилища – за всички останали дела, и само ако имат елемент на организирана престъпност, само тогава

попагат в компетенцията на Специализирания съд. Като, наред с препоръката, следва и насоката да се направи преди това подробен анализ какви ресурси ще са необходими и какви промени в закона ще са нужни и да се отчете дали би имало някакви негативни последици – напр. дали ще може да се гарантира, че това няма да доведе до негативно влияние при разглеждането на дела, отнасящи се до организирана престъпност.

Другите изменения имат за цел да опростят процедурите за разследване на по-леки престъпления, по-гъвкави правила за прилагането на ускорени процедури по сложни дела, нови възможности за разпит от разстояние на вещи лица по телефона или чрез видеоконферентна връзка, повече яснота относно сроковете за публикуване на мотивите на съдебните решения, по-силни гаранции за презумпцията за невиновност по време на досъдебното производство, както и по-бързо изпълнение на решенията на Върховния касационен съд, с които се налага присъда лишаване от свобода.

Според направен анализ за дейността на СпНС през първите четири години от създаването му (2012 – 2015) в Техническия доклад на ЕК относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка за 2017 г. се посочва, че Съдът е обработил общо 636 дела за организирана престъпност, от които 19 на сто са завършили с постановяване на осъдителна присъда, а 31 на сто са били решени чрез споразумение. Приблизително половината от делата са били прекратени по една или друга причина. Анализването на тези резултати, както и данните от други доклади могат да помогнат във взимането на по-нататъшни конкретни мерки, където е необходимо, с цел постигането на още по-голяма ефективност.

## ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

От изключителна важност е кадрите на СпНС и СП да са висококвалифицирани, да притежават качествата професионализъм и почтеност, защото разглежданите дела имат за предмет престъпления с висока обществена опасност и затова разглеждането им има голямо обществено значение. В тази насока се правят и атестациите на съдиите и прокурорите.

Следващата характеристика не се отнася само до специализираните органи, но е особено важна и на национално ниво – това е борбата с корупцията, която включва не само съдебния процес за наказването ѝ, но и взимането на мерки за предотвратяването ѝ. В тази връзка е от изключителна важност да се гарантира почтеността и прозрачността на системата за разпределение на делата в съдебната система, както и независимостта на съда.

Друга важна за постигане цел е още по-голяма бързина на съдебния процес, като оптимално добър срок е разглеждането на делата да приключи до 3 месеца, за което се води и специална статистика при СпНС, защото в противен случай се поставя под съмнение ефикасността на специализираните органи за борба с организираната престъпност и това би довело до намаляване на общественото доверие в тях. За в бъдеще

органите на СпНС изразяват очакване, имайки предвид водената от тях статистика, делата да приключват по-бързо – което е именно една от причините за създаването на институциите.

Прозрачността е друг важен елемент, показващ правилното и ефективно функциониране на специализираните институции. Показател за това са официалните доклади на институциите, представляващи официален отчет за постигнатите резултати на конкретната институция за определен период. Специализираните институции в това отношение са изрядни и могат да служат за пример на други държавни институции.

Някои от проблемите на Специализирания наказателен съд са подробно изложени в Докладите на ЕК, като голямата натовареност на съда с „по-маловажни дела“ – наказателни дела от частноправен характер в досъдебната фаза, от които само малка част водят до цялостни наказателни производства. Това неминуемо затруднява разглеждането на „същинските, важни“ дела – делата срещу организирани престъпни групи, за които са създадени специализираните институции. И с оглед на това би било добре да се даде правомощие на Съда да приоритизира знакови и по-значими дела. Концентрирането върху „по-важните дела“ би довело до по-голяма ефективност в борбата с организираната престъпност.

Най-силното доказателство за успеха на усилията в борбата с корупцията и организираната престъпност ще се изразява в това обществено отношение да вижда, че престъпленията могат да бъдат разкрити и че по отношение на извършителите се осъществява ефективно наказателно преследване. Ефективната и качествена правораздавателна дейност е от изключителна важност за преодоляване на общественото недоверие и прегубеност по отношение не само на Специализирания наказателен съд, но и на цялата съдебна система.

## ИЗТОЧНИЦИ:

1. Конституция на Република България, в сила от 13.07.1991 г., обн. ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г.
2. Наказателен кодекс, в сила от 1.05.1968 г., обн. ДВ, бр. 26 от 2 април 1968 г., посл. изм. ДВ, бр. 13 от 7 февруари 2017 г.
3. Наказателно-процесуален кодекс, в сила от 29.4.2006 г., обн. ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 13 от 7 февруари 2017 г.
4. Закон за съдебната власт, обн. ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., посл. изм. ДВ, бр. 14 от 10 февруари 2017 г.
5. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2017 г., [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-43\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-43_bg.pdf)
6. Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2017 г., [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017\\_sw\\_d\\_24\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017_sw_d_24_bg.pdf)
7. Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, обн., ДВ, бр. 1 от 4.1.2011 г., в сила от 4.1.2011 г.
8. Мотиви към законопроекта за Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт.
9. <http://spcc.bg/> – сайт на Специализирания наказателен съд.
10. Доклад за дейността на Специализирания наказателен съд през 2015 година.
11. <http://www.prb.bg/bg/sp/> – сайт на Специализираната прокуратура.
12. Доклад за дейността на Специализираната прокуратура за 2015 година.
13. Доклад на Комисията по правни въпроси, Вх. №: 053-03-148/21.09.2010 г. Относно: Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, № 054-01-61, внесен от н.пр. Искра Фигосова и група народни представители на 15.07.2010 г.
14. Лекционен курс – Администрация на правозащитните органи.
15. <http://sofiacouncil.bg/?page=news&id=751> – сайт на Столичния общински съвет.
16. [http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2017/01/10/2897030\\_sudiiskata\\_kolegiia\\_preizbra\\_predsedatelia\\_na/?ref=rss](http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2017/01/10/2897030_sudiiskata_kolegiia_preizbra_predsedatelia_na/?ref=rss) – в. „Дневник”, интервю с Георги Ушев.

# Доклад за наблюдение на КОНПИ

Цвета Цонева

## ВЪВЕДЕНИЕ

През 2005 г. в България се въвежда конфискацията като инструмент за повишаване на ефективността в борбата с организираната престъпност. Основната структура за реализиране на конфискацията през двата ѝ етапа на развитие – наказателна (2005 – 2012) и гражданска (от 2012 г.), са съответно Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД) и Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ). Целта на доклада е да проследи еволюцията на функциите, сферите на дейност, контрол и прозрачност в дейността на КОНПИ и да изведе основни препоръки към бъдещата дейност на специализирания държавен орган. За целта се използва адекватна методология, която на технологично равнище включва аналитико-синтетичния и документалния метод и теоретичното конструиране.

## Контекст на създаване

Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ)<sup>25</sup> определя Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество като независим специализиран постоянно действащ държавен орган със седалище в София, правопреемник на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност<sup>26</sup>. В новия си състав тя функционира от 1.3.2013 г.

В новите социалнополитически и икономически условия, характерни за посттоталитарния период в развитието на България, настъпил с промяната на 10.11.1989 г., се променят характерът и формите на организация на престъпната дейност. Това налага както по-нататъшно развитие на законодателството за отнемане на незаконно придобито имущество, така и на института за отнемане на имущество в полза на държавата. През 2005 г. влиза в сила Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност. Прилагането му показва редица слабости, по-съществените сред които са продължителното производство, чиято съдебна фаза започва едва след приключване на наказателното производство срещу собственика на имуществото, дългият период на протичане на наказателното производство, възлизащ средно на пет години и създаващ възможности за унищожаване на имуществото, и др.<sup>27</sup>. С отмяната на този закон седем години по-късно и с влизането в сила на новите правила за отнемане в полза

<sup>25</sup> Влязъл в сила на 19.11.2012 г.

<sup>26</sup> Чл. 5, ал. 1-2 от ЗОПДНПИ. КУИППД е създадена със Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ЗОПДИППД, чл. 12, ал. 1-3).

<sup>27</sup> Гълъбов, А. и др. 2015, с. 12.

на държавата на незаконно придобито имущество през 2012 г. са отстранени горепосочените недостатъци и е предвидена възможност началото и развитието на съдебния процес по отнемане на имуществото на физическото лице да бъдат независими от изхода на наказателното производство. За разлика от прилагания в периода от 2005 г. до 2012 г. режим, според който конфискацията е обвързана с постановяването на присъда, въведената от 2012 г. т.нар. гражданска конфискация дава възможност „за значително по-бърза реакция на институциите, по-добри възможности за налагане на обезпечение и запазване на имуществото до неговото отнемане, както и независимост на производството по отнемане от изхода на наказателното производство. При отнемането без влязла в сила присъда органите по конфискация „преследват“ имуществото, а не конкретното лице, у което то се намира“<sup>28</sup>. По този начин се цели повишаването на ефективността по отнемането и засилването на аналитичния характер в работата на КОНПИ. Изводът красноречиво се подкрепя с факти: стойността на отнетото имущество в полза на държавата чрез искове, внесени в съда от Комисията, през 2013 г. бележи най-високото си ниво от началото на създаването на КОНПИ – 13 056 628 лв.; за първи път от създаването на Комисията през 2013 г. с решение на ВКС е отнето имущество на стойност 445 388 лв. от наследниците на проверявано лице, като искът е от 2008 г., а случаят се отличава с изключителна правна и фактическа сложност, предвид обстоятелството, че се касае за доказване на престъпна дейност по гражданскопроцесуален ред, и т.н.<sup>29</sup>

Комисията осъществява международно сътрудничество със съответните структури в други страни, на първо място с тези от Евросъюза. Излизането от националната рамка с цел евроинтегриране е предпоставено от редица събития и процеси: приетото след 2001 г. от ЕС законодателството в тази насока; Стокхолмската програма, призоваваща държавите членки и Европейската комисия да вземат мерки за по-ефективна конфискация на престъпно имущество и сътрудничество; констатацията в доклада на Комисията относно сътрудничеството между службите за възстановяване на активи (Asset Recovery Offices – ARO) от 2011 г., имащи сходни проблеми като „недостиг на човешки и финансови ресурси, липса на обща законодателна рамка, недостатъчен достъп до информация и съдебна статистика“<sup>30</sup>.

Целта на КОНПИ е да реализира функции в процеса на борбата с организираната престъпност и корупцията чрез сезиране органите на съдебната власт при наличие на съответните основания. Т.е. да бъде основен механизъм за осъществяване на целта на закона: защита интересите на обществото чрез предотвратяване и ограничаване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него<sup>31</sup>. Реализирането на предназначението на Комисията и на основната ѝ цел – обективно установяване на незаконно придобито имущество и

<sup>28</sup> Григоров, Гр. 2014, с. 7.

<sup>29</sup> Вж. Доклад на КОНПИ от 2013, с. 22-24. От осъден български гражданин в Белгия за ръководене на организирана престъпна група, сводничество и трафик на хора е отнето имущество на стойност 919 050 лв. и т.н.

<sup>30</sup> Гълъбов, А. и др., 2015, с. 7-8.

<sup>31</sup> Чл. 3, ал. 1 от ЗОПДНПИ.

образуване на производство<sup>32</sup>, са пряко свързани с нейния състав, конституиране, нормативно уреден статут<sup>33</sup> и функции.

## Функции, сфери на дейност и ефективност на постигнатите резултати

Съществено значение за превръщането на Комисията във важен инструмент за борба с тежката организирана престъпност имат нейните функции, сфери на дейност и постигнати резултати. Предоставените ѝ от новия закон за конфискация функции, пряко свързани с основните ѝ правомощия да извършва проверка за установяване на значително несъответствие в имуществото и въз основа на обосновано предположение за незаконното му придобиване да внесе иск в съда, са:

- Проверка на имуществото на граждани и юридически лица и установяване съответствие или несъответствие между наличната имуществена маса и законните нетни доходи на лицето. Законово установеният критерий за незаконно придобито имущество е надвишаващото 250 хил. лв. несъответствие за целия проверяван период между имуществото и нетния доход.

Проверката се реализира в хода на предварителната проверка и на първата фаза на производството, като целта е при констатирано несъответствие да се сезира гражданският съд с иск за отнемане на незаконно имущество.<sup>34</sup> Тя може да започне както с акт на директора на съответната териториална дирекция, когато лицето е привлечено като обвиняем за престъпление по Наказателния кодекс, или въз основа на уведомление от административнонаказващия орган, от прокурора, от Министерството на правосъдието, от Върховната касационна прокуратура, така и когато лицето не е било привлечено като обвиняем за престъпление по ал. 1 на чл. 22 от ЗОПДНПИ поради това, че е отказано образуване на наказателно производство или образуваното наказателно производство е било прекратено, или лицето не може да бъде привлечено като обвиняем.<sup>35</sup> Важна характеристика на тази основна функция е, че проверката се осъществява самостоятелно и независимо от наказателното производство и е във форма на надзор за законосъобразност, а не целесъобразност, като има за последица „образуването и провежда-

<sup>32</sup> На основание чл. 11, ал. 1, т. 1 от ЗОПДНПИ образуването на производството включва внасяне в съда на искане за налагане на обезпечителни мерки и на иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество.

<sup>33</sup> Нормативните актове, уреждащи статута, са: Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, Закон за администрацията, Закон за държавния служител, Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Административнопроцесуален кодекс, Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация, Методически указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи, утвърдени от министър-председателя на Република България, Правилник за устройството и дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и на нейната администрация, Вътрешни правила за организацията и дейността на Инспектората на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Етичен кодекс на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество.

<sup>34</sup> Чл. 21, ал. 1-2 от ЗОПДНПИ.

<sup>35</sup> Чл. 22, ал. 1-3; чл. 24, ал. 1, чл. 25, ал. 1, 3 и 4 от ЗОПДНПИ. Анонимният сигнал не е основание за образуване на проверка (ЗОПДНПИ, чл. 26).

нето на съдебно производство пред граждански съд с предмет, определен в индивидуален административен акт на държавен орган<sup>36</sup>.

Мониторингът в това отношение довежда до следните основни изводи: броят на внесените от Комисията в съда искания за налагане на обезпечителни мерки от влизането в сила на ЗОПДНПИ показва тенденция на рязко покачване – от 1 през 2013 г. на 31 през 2014 до 48 през 2015 г., като най-висок е техният брой за териториалните дирекции в София, Варна и Велико Търново.<sup>37</sup>

Динамиката на извършените престъпления, предпоставящи започване на проверка за образуване на производства и налагане на обезпечителни мерки, показва, че през:

- 2015 г. с най-голям относителен дял са престъпленията против финансовата, данъчната и осигурителната система – 24 %, следвани от престъпления, извършени от организирани престъпни групи – 13 %, от измами – 13 %, и от престъпления по служба – 6 %<sup>38</sup>;
- 2014 г. с най-голям относителен дял от 25 % от общия брой уведомления са престъпленията, свързани с наркотичните вещества и техните аналози<sup>39</sup>; следвани от измамата с 12 %, трафик на хора – 12 %, и престъпленията, извършени от организирани престъпни групи.<sup>40</sup>
- 2013 г. извежда в челните редици престъпленията, извършени от организирани престъпни групи – 26,19 %, следвани от укриване и неплащане на данъчни задължения в големи размери – 14,29 %, незаконна банкова дейност или т.нар. лихварство – 8,73 %, и държане и разпространение на наркотични вещества – 7,14 %.<sup>41</sup>

Сравнението на данните между 2012 г. и 2013 г. сочи запазване на тенденцията относно основния кръг престъпни състави, послужили като основание за образуване на производства – през двете години най-много производства са образувани по обвинения за престъпления на организирани престъпни групи. Същото основание, но вече на второ място като относителен дял, е съхранено през 2015 г. Същевременно през 2015 и 2013 г. се запазва приблизително еднакъв процент на престъпленията против финансовата, данъчната и осигурителната системи – средно 23,5 %.

• Приемане на различни видове административни актове. Основните актове от гледна точка на осъществяване компетентността на Комисията са нейните решения, приемани с обикновено мнозинство и мотивирани с факти, доказателства и базирани върху тях правни изводи.<sup>42</sup> Мониторингът потвърждава, че най-важните сред тях са тези със статут на индивидуални административни актове и решения по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК<sup>43</sup> и определени в чл. 37, ал. 1, чл. 61, ал. 2, т. 2,

<sup>36</sup> Николов, Н., 2012, с. 57.

<sup>37</sup> Вж. Доклад на КОНПИ за 2015, с. 11 и 18.

<sup>38</sup> Пак там, с. 12.

<sup>39</sup> Чл. 354а–354в от НК.

<sup>40</sup> Вж. Доклад на КОНПИ от 2014 г.

<sup>41</sup> Доклад на КОНПИ от 2013 г., с. 15.

<sup>42</sup> Чл. 11, ал. 1 от ЗЗОПДНПИ.

<sup>43</sup> Индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или без-



чл. 11, ал. 1, т. 5-6 от ЗОПДНПИ. Това са решения за внасяне в съда на иск за обезпечение на бъдещ иск за отнемане на незаконно придобито имущество, мотивирани с достатъчно данни в доклад на директора на съответната териториална дирекция, решения за предявяване на иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество<sup>44</sup>, решения за назначаване на директорите на териториалните дирекции и на инспекторите, както и такива за изменение и прекратяване на правоотношенията им и др.

Новите моменти относно функциите и сферите на дейност на Комисията са свързани с увеличаване на обема и разширяване на предмета на обезпечителните мерки.<sup>45</sup> Основни изменения в правния режим на обезпечителните мерки са задължителното налагане на обезпечителни мерки по всяко производство, разширената възможност за продажба на движими вещи, които са под запор, както и задължителният тримесечен срок за предявяване на иска за отнемане след допускане на обезпечение.<sup>46</sup> Друг нов момент са усилията за повишаване ефикасността в осъществяване на функциите. Самата „ефикасност се определя от съчетанието между постигане на цели при оптимално изразходване на ресурси“, а постигането на „висока ефикасност предполага разработването и прилагането на методи и средства, позволяващи оптимално изразходване на публичните ресурси при постигане на максимално високи резултати“<sup>47</sup>. Съотношението между изразходваните средства и постигнати резултати може да се проследи в ежегодните отчетни доклади на КОНПИ, предоставяни на Народното събрание до 31 март, на президента на републиката и на Министерския съвет и публикувани на страницата на Комисията в интернет. Източник на информация в това отношение е и националният доклад за България от 2014 г. на Асоциация „Прозрачност без граници“, където е посочено, че „съотношението между бюджета на КОНПИ и конфискуваното имущество е в пропорция 1:2,5“ за 2012 и 2013 г.<sup>48</sup> Съществен външен фактор<sup>49</sup> за повишаване на ефективността са препоръките на народните представители към Комисията, отразени в решенията на парламента по предоставения доклад.<sup>50</sup>

Анализите водят до извода, че пет са съществените предпоставки за успешното реализиране на съгържателно обогатените функции – съставът на Комисията от опитни професионалисти<sup>51</sup>, ползващи се с об-

---

действие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт (АПК, чл. 21, ал. 1).

<sup>44</sup> Сред актуалните иски е този за отнемане на имущество за 576 660 лв. от Сюлейман Камбуров от Разград, който има първоинстанционна присъда за лихварство.

<sup>45</sup> Чл. 37-56; чл. 81-86 от ЗОПДНПИ.

<sup>46</sup> Чл. 84, ал. 1, т. 1-2; чл. 74, ал. 1 от ЗОПДНПИ.

<sup>47</sup> Григоров, Гр., Н. Кузманова, Кр. Зарков, А. Гълъбов, 2014, с. 44.

<sup>48</sup> Пак там.

<sup>49</sup> Съгласно Конституцията на Република България (КРБ) и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), препоръките на народните представители към Комисията се отразяват в решенията на парламента по предоставения доклад (КРБ, чл. 84, т. 17; ПОДНС, чл. 87, ал. 2).

<sup>50</sup> КРБ, чл. 84, т. 17; ПОДНС, чл. 87, ал. 2.

<sup>51</sup> Председател на Комисията може да бъде лице с висше юридическо образование и най-малко 10 години стаж по специалността. Заместник-председател и членове на Комисията могат да са лица с висше юридическо или икономическо образование и най-малко 5 години стаж по специалността

ществено доверие, от една страна, отличното познаване на ЗОПДНПИ от правоприлагащите органи, основен сред които е КОНПИ, от друга, институционалната стабилност<sup>52</sup>, от трета, степента на политизираност на членовете ѝ, сведена до минимум<sup>53</sup>, и независимостта на Комисията. Последната се гарантира посредством конституирането ѝ, в което участват три органа<sup>54</sup>, посредством несъвместимостта на членовете ѝ с друга професия или дейност и посредством правото ѝ да приема Правилник за устройството и дейността си<sup>55</sup>. Най-типичната проява на независимостта на Комисията е равното ѝ отстояние от трите власти и правила на работа, свеждащи до минимум възможността за въздействие върху нея. Но независимостта на специализирания държавен орган с възложени специални правомощия не означава безконтролност.

## Контрол и обществени очаквания

Процедури за вътрешен контрол. На първо място, той включва отчетността за начина на изразходване на публичните средства, т.е. съответствието между формулираните цели пред Комисията и реализираните публични средства за тяхното осъществяване. Вътрешният контрол<sup>56</sup> съставлява дължимото публично поведение на членовете на Комисията, на директорите и на инспекторите в териториалните дирекции<sup>57</sup> в Бургас, Варна, Велико Търново, Пловдив и София относно изразходването на публичните средства и ресурси (субсидии от държавния бюджет, приходи от участие в международни програми и други приходи, свързани с дейността на Комисията) за постигане на основната цел – обективно установяване на незаконно придобито имущество и образуване на производство. Мониторингът показва ефективно изразходване на субсидиите от държавния бюджет през последните три години: през 2013 г. Комисията няма просрочени задължения, разплатени са всички задължения към персонала и по граждански договори, към доставчици и кредитори, към вещи лица и частни съдебни изпълнители, като е реализирана при бюджет 6 104 625 лв. икономия в размер на 176 417 лв.; през 2014 г. предоставените бюджетни средства на Комисията са със 661 625 лв. по-малко спрямо предходната година и възлизат на 5 443 000 лв., които са значително по-малко от стойността на отнетото в полза на държавата имущество, като съотношението разход – полза е 5 443 000 лв. – 13 006 194 лв.; през 2015 г. – законосъобразно разходваните бюджетни разходи са 5 704 000 на лв., което е недостатъчен финансов

---

(ЗОПДНПИ, чл. 6, ал. 2).

<sup>52</sup> Мандатът на Комисията е 5 години (ЗОПДНПИ, чл. 6, ал. 5).

<sup>53</sup> Член на комисията не може да членува в политически партии или коалиции, в организации с политически цели, да извършва политическа дейност или да извършва дейности, които засягат независимостта му (ЗОПДНПИ, чл. 8, ал. 3, т. 5).

<sup>54</sup> Председателят на КОНПИ се назначава от министър-председателя, заместник-председателят и двама от членовете се избират от парламента, а петият член се назначава от президента на републиката (ЗОПДНПИ, чл. 6, ал. 3).

<sup>55</sup> Чл. 6, ал. 3, чл. 8, ал. 3; чл. 20 от ЗОПДНПИ.

<sup>56</sup> Сред съществени фактори за реализирането на вътрешния контрол е нормативно уреденият статут на нейния председател да бъде първостепенен разпоредител с бюджет (ЗОПДНПИ, чл. 6, ал. 3 и ал. 6).

<sup>57</sup> Дейността на комисията се осъществява с помощта на централна (обща и специализирана) администрация и териториални звена, които са със статут на териториални дирекции (ПУДКОНПИНА, чл. 3).

ресурс и има за последица незаемането на нормативно определените щатни бройки<sup>58</sup>.

На второ място, има административен контрол на инспектората върху дейността на структурните звена и служителите в администрацията на Комисията, нормативно уреден в Закона за администрацията и Правилника за устройството и дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и на нейната администрация. Този контрол се извършва посредством разпоредени от председателя общи, специализирани или тематични проверки по одобрен от Комисията годишен план или извънпланово и цели обективно, безпристрастно, точно и всеобхватно изясняване на проверяваните случаи и предлагане на мерки за предотвратяване и отстраняване на нарушения при функционирането на администрацията<sup>59</sup> и за превенция и ограничаване на корупцията<sup>60</sup>. Мониторингът показва, че правната рамка на административния контрол на инспектората включва още и методическите указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи.

Процедури за външен контрол. Те включват отчетност на КОНПИ пред Народното събрание с двупосочен обмен на информация.

От една страна, парламентът разглежда ежегодния отчетен доклад на Комисията по разписана в ПОДНС процедура.<sup>61</sup> Председателят на Народното събрание насочва доклада към Постоянната комисия по правните въпроси, която го обсъжда не по-късно от 15 дни от разпределението му и представя на председателя на парламента становището си, включително и проект за решение по доклада<sup>62</sup>. Докладът се обсъжда не по-късно от три месеца от внасянето му в Народното събрание, по време на което народните представители могат да правят предложения за изменения и допълнения на проекта за решение, предложен от Постоянната комисия по правните въпроси.

От друга страна, вносителят взема отношение по направените предложения и препоръки.<sup>63</sup> Повишените изисквания за отчетност се свързват още и с посочване на трудностите, срещани от Комисията при изпълнение на препоръките, дадени при обсъждането на миналогодишния доклад в Народното събрание. Отсъствието на такава информация е основание законодателният орган да отхвърли представения доклад и да поиска от Комисията в кратък срок представяне на нов доклад. Преценката и решението на парламента в тази насока има характер на рестрикция.

Като се има предвид новата възможност Народното събрание да поиска в определен срок доклад по отделни въпроси от работата на Комисията

<sup>58</sup> Вж. Доклад на КОНПИ от 2013, с. 13; Доклад, 2014, с. 9-10; Доклад, 2015, с. 8-9.

<sup>59</sup> Администрацията е структурирана в дирекции, чиято дейност се осъществява от държавни служители и от лица, работещи по трудово правоотношение. Общата администрация е обособена в две дирекции, а специализираната – в шест (ЗА, чл. 4, ал. 1; ПУДКОНПИНА, чл. 14, ал. 2 и 3; чл. 15, ал. 2 и 3).

<sup>60</sup> Чл. 20, ал. 2, 4 и 5, т. 1 от ПУДКОНПИНА.

<sup>61</sup> Чл. 87 и 88 от ПОДНС.

<sup>62</sup> Проектът за решение може да съдържа и препоръки към дейността на КОНПИ (ПОДНС, чл. 87, ал. 4).

<sup>63</sup> Чл. 87, ал. 9 от ПОДНС.

В качество на алтернативен механизъм за контрол чрез отчетност, съгласно чл. 88 от ПОДНС, както и функциониращата ежегодна отчетност с двупосочен обмен на информация, може да се направи изводът, че са налице достатъчно правила за ефективно осъществяване на конституционното правомощие. Анализът на отчетните доклади на Комисията показва емпирично, че ефективността, оценена по критериите краен резултат и срокове за постигане, е факт.

Същевременно липсата на нормативни актове, уреждащи контрола върху дейността на КОНПИ чрез отчетността ѝ пред другите два държавни органа, които участват в конституирането ѝ – президент и министър-председател, не е в полза на широкия обхват на проверките. Включването в нормативната уредба на правила за контрол върху работата на Комисията от страна на премиера и президента на Република България е необходимост. Това ще допринесе в значителна степен за удовлетворяване на обществени очаквания относно тристранен, независим и безпристрастен контрол върху дейността на КОНПИ и ще засили общественото доверие в нея.

## Прозрачност в дейността на Комисията

Публичност. Режими на достъп до информация. Публичността на резултатите и трудностите в работата на Комисията се осигуряват чрез различни режими на достъп до информация:

- публикуваните на страницата на Комисията в интернет ежегодни отчетни доклади за дейността ѝ – доклади за дейността на КУИППД (2006 – 2012) и доклади за дейността на КОНПИ (2013 – 2015), които се представят до 31 март в Народното събрание и се предоставят на президента на републиката и на Министерския съвет.<sup>64</sup> Отчетните доклади запознават широката публика с основните пера в дейността на КОНПИ, трудностите при постигане на институционалните цели, проблемите при реализиране препоръките на парламента по повод миналогодишния отчетен доклад и др. Законовото изискване за задължително публикуване на отчетните доклади намалява недоверието в делата на институцията, като повишава обществената подкрепа за работата ѝ по ефективната конфискация, включваща и повишаване активността на гражданите при управление на отнетото имущество;

- предоставяне на широк обем информация относно мотивираните откази за образуване на производство по ЗОПДНПИ на интернет страницата на КОНПИ при спазване изискванията на Закона за защита на класифицираната информация и на Закона за защита на личните данни<sup>65</sup>.

Видовете информация на интернет страницата на Комисията включват още влезлите в сила съдебни решения, партньорствата, взаимодействието с други държавни органи и институции на национално и международно ниво. Същевременно гласност за състава на специализирания държавен орган се дава и чрез интернет страницата на

<sup>64</sup> Чл. 15, ал. 2 ЗОПДНПИ.

<sup>65</sup> Чл. 11, ал. 3 ЗОПДНПИ.

Народното събрание, където се публикуват предложенията за заместник-председател и членове на Комисията от квотата на парламента.<sup>66</sup>

Връзка с гражданите. Активните политики на КОНПИ към прозрачност на осъществяваните от нея функции са с определящо значение за формирането на гражданска подкрепа и доверие относно стремежа на държавните служители от Комисията към перманентна, политически неутрална, отговорна и неотклонна защита на интереса на българското общество. „Реализирането на тези политики на прозрачност играе съществена роля и по отношение повишаването на общата гражданска култура, свързана с управлението на собствеността, стриктното изпълнение на данъчните и други задължения към държавните органи, както и по отношение на готовността за отказ от участие в операции, разширяващи т.нар. сив сектор. Именно чрез тези политики на прозрачност могат да бъдат изградени основите на превантивния ефект на закона.“<sup>67</sup> Целенасоченото информироване на масовата аудитория, интересуваща се в най-общ смисъл от работа на КОНПИ, и на отделни групи, пряко или косвено засегнати от тази работа, повишава обществената подкрепа за успешно постигане целите на специализирания държавен орган.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на осъщественото наблюдение, анализ и оценка на дейността на КОНПИ се очертават няколко основни извода и препоръки.

### Основни изводи:

Първо, създаването на КОНПИ е необходимост, произтичаща от промените форми на организация на престъпната дейност след 1989 г., от една страна, и значително по-добрите възможности чрез въведената от 2012 г. гражданска конфискация за налагане на обезпечение и запазване на имуществото до неговото отнемане, както и независимост на производството по отнемане от изхода на наказателното производство.

Второ, налице е тенденция на евроинтегриране на Комисията със съответните структури в другите страни, предпоставена от редица събития и процеси – европейското законодателство, Стокхолмската програма, призоваваща държавите членки и Европейската комисия да вземат мерки за по-ефективна конфискация на престъпно имущество и т.н.

Трето, реализирането на предназначението на Комисията и на основната ѝ цел – обективно установяване на незаконно придобито имущество и образуване на производство, са пряко свързани с нейния състав, конституиране, нормативно уреден статут и функции.

Четвърто, новите моменти относно функциите и сферите на дейност на Комисията са свързани с увеличаване на обема и разширяване на предмета на обезпечителните мерки – задължителното налагане на

<sup>66</sup> Чл. 7, ал. 1 ЗОПДНПИ.

<sup>67</sup> Григоров, Гр., Н. Кузманова, Кр. Зарков, А. Гълъбов, 2014, с. 39.

обезпечителни мерки по всяко производство, разширената възможност за продажба на запорирани гъвжими вещи, задължителен тримесечен срок за предявяване на иск за отнемане след допускане на обезпечение.

Пето, съществените предпоставки за успешното реализиране на съдържателно обогатените функции на Комисията са нейният състав от опитни и ползващи се с обществено доверие професионалисти, отличното познаване на закона от правоприлагащите органи, институционалната стабилност и политическата необвързаност на членовете на КОНПИ.

Шесто, налице са достатъчно правила за ефективно осъществяване на конституционното правомощие за външен контрол върху дейността на КОНПИ. Мониторингът показва по емпиричен път, че правната рамка на вътрешния контрол и неговото осъществяване също са ефективни.

Седмо, мониторингът показва, че публичността на резултатите от работата на Комисията се осигурява чрез различни режими на достъп до информация, повишаващи обществената подкрепа за успешно реализиране целите на специализирания гържавен орган.

Въз основа на приложените примерни критерии за наблюдение, анализ и оценка на публичната институция и направените основни изводи и заключение след всеки от тях се очертаха следните основни препоръки към бъдещата дейност на КОНПИ:

Първо, да се подобри външният контрол върху дейността на КОНПИ чрез законодателни промени, в резултат на които Комисията ще се отчита не само пред Народното събрание, но и пред другите два гържавни органа, участващи в конституирането ѝ – президент и министър-председател. Това ще засили общественото доверие и очаквания относно тристранен, независим и безпристрастен контрол върху дейността на Комисията.

Второ, в ежегодните отчетни доклади на Комисията да се включи информация относно диференцираното разпределение на гържавната субсидия между териториалните дирекции, за да се оцени съществува ли справедливост в това отношение спрямо дирекциите, внесли в съда най-голям брой искания за налагане на обезпечителни мерки по ЗОПДНПИ.

Трето, да се активизират политиките на Комисията за по-висока степен на прозрачност, изразена в целенасоченото информиране на масовата аудитория и на отделни групи, пряко или косвено засегнати от работата ѝ, включително и по показателя динамика на извършените престъпления, предпоставящи започване на проверка за образуване на производства и налагане на обезпечителни мерки. Това ще повиши обществената подкрепа за успешно постигане целите на специализирания гържавен орган.

## ИЗПОЛЗВАНИ НОРМАТИВНИ ДОКУМЕНТИ И ЛИТЕРАТУРА:

1. Административнопроцесуален кодекс, обн. ДВ, бр. 30, 11.04.2006, в сила от 12.07.2006 г., посл. доп. ДВ, бр. 13, 07.02.2017 г., в сила от 07.02.2017 г.
2. Григоров, Гр., Н. Кузманова, Кр. Зарков, А. Гълъбов. Отнемане на незаконно придобито имущество: предизвикателства и перспективи пред българския модел. Национален доклад за България. С., 2014, с. 107.
3. Гълъбов, А., Дж. Фраскини, Д. Ковачева, К. Милчева, К. Христова-Вълчева, К. Путатуро, К. Мара, Кр. Зарков, М. Маеър, П. Иванова, Р. Соаре, С. Михайлова-Големинова. Законодателство и практика: Национални и европейски перспективи в процедурите по конфискация и отнемане на имущество в полза на държавата. Сравнителен доклад. С., 2015, с. 138.
4. Доклад за дейността на КОНПИ през 2013 г. – <http://www.ciaf.government.bg>
5. Доклад за дейността на КОНПИ през 2014 г. – <http://www.ciaf.government.bg>
6. Доклад за дейността на КОНПИ през 2015 г. – <http://www.ciaf.government.bg>
7. Етичен кодекс на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество.
8. Закон за администрацията, обн., ДВ, бр. 130, 05.11.1998 г., в сила от 06.12.1998 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 27, 25.03.2014 г., в сила от 25.03.2014 г.
9. Закон за държавния служител, обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г., посл. доп., ДВ, бр. 54, 17.07.2015 г., в сила от 17.07.2015 г.
10. Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, обн. ДВ, бр. 19, 01.03.2005 г., посл. изм. ДВ, бр. 42, 05.06.2009 г.
11. Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, обн. ДВ, бр. 38, 18.03.2012., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 103, 27.12.2016 г.
12. Конституция на Република България. С., Сиела, 1991.
13. Методически указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи, утвърдени от министър-председателя на Република България. – Утвърдени със заповед на министър-председателя № Р-93/13.12.2006 г., изменени и допълнени със заповед №Р-62/22.07.2009 г., изменени и допълнени със заповед №Р-5/10.01.2011 г.
14. Николов, Н. Гражданската конфискация. По Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. Феня, 2012, с. 186.
15. Правилник за устройството и дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и на нейната администрация – ДВ, бр. 49, 04.06.2013, посл. изм. и доп. ДВ, бр. 28, 28.03.2014.
16. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, в сила от 25.11.2014, обн. ДВ, бр. 97, 25.11.2014, посл. изм. и доп. ДВ, бр. 86, 01.11.2016.







ISBN 9789542914495



9 789542 914495

