

**Концепция по чл. 11, ал. 5, предл. 3 ЗПКСЛЗПД
за дейността на Комисията за противодействие на корупцията
на кандидата за член на КПК адв. Милен Атанасов Шопов – САК**

I. Европейска и национална правна рамка на дейността по осъществяване на антикорупционната политика.

1. Дейност на Комисията съобразно приоритетите на уредбата на ниво ЕС в светлината на проекта за нова директива.

Нов законодателен акт на ЕС (директива) предстои да хармонизира определението за корупция във всички държави членки. Същият е насочен и към установяване на общо равнище на санкциите за корупционни престъпления. Важна част от целите на директивата са мерките за предотвратяване на корупцията и правилата за укрепване на разследването и наказателното преследване с цел засилване на борбата с корупционните явления както в публичния, така и в частния сектор.

Директивата, чийто проект е съставен на основание чл. 83, § 1 от ДФЕС (обикновена законодателна процедура), ще замести Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета и Конвенцията за борба с корупцията и за изменение на Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета.

Приемането на директивата е обусловено от осъзнаването на факта, че корупцията остава сериозен проблем на ниво ЕС, който заплашва стабилността и сигурността, като улеснява включително и организираната престъпност, подкопава демократичните институции и универсалните ценности, върху които е основан съюзът – върховенството на закона, демокрацията, равенството и защитата на основните права, правейки невъзможно развитието, просперитета и устойчивото приобщаване.

Целта на директивата е да се бори с корупцията чрез наказателното право, включително и чрез по-добро трансгранично сътрудничество между компетентните органи.

Тук е налице известна концептуална слабост, тъй като наказателното право по дефиниция се намесва при вече осъществени престъпни деяния, докато при корупцията от основополагащо значение би следвало да е превенцията, но схващана като „предварителна“ борба – такава срещу корупционната среда и нейните фактори, за чието наличие трябва да се следи и при съществуването на които следва да се реагира незабавно преди да се е достигнало до съставомерното деяние и до настъпването на вредите от него.

Държавите членки се насърчават да приемат широк набор от превантивни мерки, тъй като превенцията смекчава необходимостта от наказателна репресия. *В новия ЗПК липсва детайлна уредба на превантивните мерки.*

С директивата се цели повишаване на прозрачността и ангажиране в администрацията на лица с високо ниво на умения и почтеност – свободни от неправомерно влияние.

Директивата не задължава държавите членки да създадат точно определен, централизиран или по какъвто и да е начин предварително определен като йерархично място, структура и функционални характеристики **национален антикорупционен орган**, но такъв следва задължително да е налице, за да **оглавява осъществяването на антикорупционната политика в страната**, включително в съответствие с изискванията спрямо борбата с корупцията на ниво ЕС.

Според директивата следва понятието „*длъжностно лице*“ да се прецизира и разшири, което понастоящем в действащия НК все още не е сторено, а именно: същото следва да обхваща всички съответни длъжностни лица, независимо дали са назначени, избрани или наети въз основа на договор, заемащи официална административна или съдебна длъжност, както и всички лица, предоставящи обществена услуга, дори ако не заемат официална длъжност, тъй като в днешно време хората упражняват публични функции и без да заемат официална длъжност. Определението на директивата за „*национално длъжностно лице*“ сочи като такова всяко лице, заемащо изпълнителна, административна или съдебна длъжност на национално, регионално или местно ниво, независимо дали е назначено или избрано, или наето въз основа на договор, постоянен или временен, платен или неплатен, независимо от йерархичната позиция на това лице, както и всяко друго лице, на което е възложена и което изпълнява функция, свързана с обществена услуга в съответствие с националното законодателство. Всяко лице, заемащо законодателна длъжност на национално, регионално или местно ниво, се приравнява към национално длъжностно лице в съответствие с националното законодателство.

Непосредствено пострадали от корупция според директивата са и частните компании, които са незаконосъобразно засегнати от престъпления като подкуп и в резултат на това **е нарушена свободната конкуренция**.

Директивата обръща внимание и на поведение, което нарушава професионалните задължения на директори или служители в предприятия от частния сектор и в резултат от това се увреждат интересите на компанията или се нарушава конкуренцията – действия в ущърб на потенциални конкуренти и на обществения интерес като цяло. Криминализирането на подкупа в частния сектор има за цел превенция и на двата вида вреди. Така в чл. 8 от директивата се въвежда изискване спрямо държавите членки **да инкриминират активния и пасивния подкуп в частния сектор, което вече е факт в НК**.

Същите цели преследва и криминализирането на **присвояването в частния сектор**, което е предмет на положенията на чл. 9 от директивата.

Счита се, че националната дефиниция за „длъжностно лице“, както и съставите на подкупа като престъпление по действащия НК, обхващат активния и пасивния подкуп не само в публичния, но и в частния сектор, а също така и присвояването.

Положенията на директивата (чл. 10) относно престъплението **търговия с влияние** са съобразени в съдържанието на действащия НК. Същите освен това предписват, че **не е необходимо влиянието да е било упражнено или да е довело до желания резултат**. *Разпоредбата на чл. 304б НК поначало не включва посочените елементи във фактическия състав на престъплението, предвид което изменения не се налагат.*

Същевременно, нужни са допълнителни правила и процедури за **разкриване на конфликт на интереси** с цел избягване на „сиви зони“ в отношенията на взаимодействие с държавната администрация и предотвратяване на неправомерно мотивирано влияние върху вземането на определени решения. *Такива национални правила могат да бъдат съответно насочени към установяването на обстоятелства, способстващи появата на корупционни практики, с цел тяхното навременно пресичане преди престъпната дейност да бъде осъществена. Настоящото изложение нарича тези обстоятелства „корупционни маркери“, като дава и дефиниция на понятието.*

Незаконното упражняване на публични функции рискува да подкопае общественото доверие, върховенството на закона и икономическата справедливост и може да причини сериозни вреди на обществения интерес. За да предотвратят такива вреди, държавите членки следва да идентифицират сериозните нарушения на закона, независимо дали става въпрос

за действия, бездействия или и двете. Такива сериозни нарушения могат да включват например **нарушаване на законови или регулаторни разпоредби, предназначени да гарантират свободен достъп и равни договори за кандидатите**, или умишлено нарушаване на закона от съдии или арбитри.

При транспонирането на директивата държавите членки не са длъжни да въвеждат в националното си право ново престъпление **„възпрепятстване на правосъдието“**, **свързано с корупционни престъпления**, когато в техния правен порядък е налице обща разпоредба, която инкриминира възпрепятстването на правосъдието. *Действащият НК не е въздигнал възпрепятстването на правосъдието в отделно инкриминирано деяние – нито в хипотезата на връзка с корупционно престъпление (в каквато го разглежда директивата), нито вън от нея. Вместо това, налице са няколко отделни престъпления, обединени в раздел „Престъпления против правосъдието“ (чл. 286-300 НК), като единствено личното укривателство по чл. 294, ал. 4, вр. ал. 2 НК се третира от новоприетия ЗПК като корупционно престъпление.*

Следва да бъде криминализирано **обогатяването в резултат от корупционни престъпления**, за да се намали стимулт за извършването им. Това от своя страна би трябвало да усложни укриването на незаконно придобито имущество и да намали разпространението на корупцията, както и нанесените на обществото вреди. *И преди директивата, и понастоящем такъв ефект у нас не се наблюдава, тъй като се действа „следварително“, т.е. впоследствие, след като престъпната дейност е вече осъществена, а облагите – получени и укрити, вместо да се анализират корупционни маркери и престъпната дейност, съответно настъпването на резултатите от нея, да се пресичат още на етап възможност за реализиране.*

Директивата обаче (чл. 13а) изисква от държавите членки да предприемат мерки за инкриминиране на **умишленото укриване** на истинското естество, източника, местоположението, разпореждането, движението, правата по отношение на имуществото и неговата собственост, когато то **произлиза от извършването на престъпления** като подкуп в публичния и частния сектор, длъжностно присвояване, търговия с влияние, възпрепятстване на правосъдието, незаконно обогатяване, подбуждане, помагачество и опит за извършване на корупционно престъпление. *Националното ни законодателство е твърде вероятно да си остане с досегашната уредба на прането на пари, въпреки че директивата очевидно предписва инкриминиране на деяние с различен нюанс относно обекта на престъпното засягане.*

Адресирано от директивата, макар и не със задължаващи текстове, е и незаконното политическо финансиране – основно поради естеството си да мотивира вземането на решения.

Същевременно, директивата изисква инкриминирането на деяние, извършено от длъжностно лице и заключаващо се в придобиване, притежаване или използване на имущество, за което длъжностното лице знае, че то произлиза от **корупционни престъпления, извършени от друго длъжностно лице**. Нещо повече: директивата настоява, че въпросното престъпление, наречено „незаконно обогатяване и укриване“, не се обхваща от деянието, предвидено в чл. 3 от Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета, относно борбата с изпирането на пари и нейното инкриминиране от наказателното право. При разглеждането на въпросите дали имуществото е произлизащо от какъвто и да е вид престъпно участие в корупционно престъпление и дали лицето е знаело за това, следва да се вземат предвид специфичните обстоятелства на всеки случай като

например фактът, че стойността на имуществото е несъразмерна на законния доход на обвиняемото лице и че престъпната дейност и придобиването на имущество са се случили в рамките на един и същ период от време. Не следва да е необходимо да се установява познаване на всички фактически елементи или всички обстоятелства, свързани с престъпното участие, включително самоличността на извършителя. Съответно, приходите, получени от корупционни престъпления, следва да подлежат на конфискация. *Понастоящем обаче обогатяването от корупционни престъпления в очертаната по-горе хипотеза на чл. 13 от директивата не е въздигнато в самостоятелно престъпление съгласно действащия НК.* В тази си част директивата не предвижда изключение от задължението за инкриминиране на тези деяния, когато обогатяването е свързано с извършено престъпление подкуп (в публичния или в частния сектор), присвояване, търговия с влияние, престъпление против правосъдието (съответстващо на възпрепятстването на правосъдието по смисъла на директивата), както и подбuditелство, помагачество и опит за извършване на корупционно престъпление.

Изключително подходящо, включително във връзка с коментираното по-горе съдържание на директивата в тази ѝ част, е да се възприеме подход за работа с корупционни маркери – в случая такива ще бъдат очевидната несъразмерност на дохода на лицето и стойността на имуществото, както и идентичността или близостта на периода от време, в рамките на който са се осъществили и престъпната дейност, в резултат на която са генерирани средствата за придобиване на имуществото, от една страна, и самото му придобиване, от друга страна, а защо не и спецификите при „преобръщането“ на незаконния доход в привидно законен актив – способите за това, видовете сделки, разплащането (размяната на prestaциите), осъществено по определен начин, от определени лица или в специфична локация, и др.

Интерес предизвиква заложената в директивата [чл. 15, §4.(f)] възможност държавите членки да налагат наказания или мерки, които не са непременно от наказателноправно естество, но биха били изключително ефективни в икономически план, а именно – **лишаване от възможност за участие в процедури за възлагане на обществени поръчки.** Макар и във вече приети директиви подобни последици да са предвидени, същите са свързани с влизане в сила на осъдителна присъда за корупционно престъпление и се прилагат над определени стойностни прагове. Това на първо място означава, че засегнато от санкцията би се явявало конкретно физическо лице. **За да са ефективни, подобни мерки обаче, те следва да обхващат и да ограничават всяка възможност на лицето и на групата от икономически субекти, свързани по какъвто и да е начин с това лице.** В противен случай една такава забрана би се оказала напълно неефективна, но ако вместо това бъде правилно заложена и безкомпромисно налагана, превантивният ефект от нейното съществуване в действащото законодателство би бил огромен. Необходимата промяна в тази връзка следва да бъде направена не само в НК, но и в Закона за обществените поръчки („ЗОП“).

Изискването на чл. 16 от директивата е от естеството да породи сериозни дискусии в националната правна доктрина, в рамките на професионалните правораздавателни общности, а също така и сред субектите на законодателния процес. В тази си част директивата предвижда **отговорност за юридически лица, в чиято полза са били извършени корупционни престъпления и извършителят е лице, което заема ръководна позиция в съответното юридическо лице** – самостоятелно или като част от орган, въз основа на упълномощаване, на вменено правомощие за вземане на решения от името на

юридическото лице или за упражняване на контрол в рамките на юридическото лице. Също така, изисква се от държавите членки да гарантират, че юридическите лица могат да бъдат подведени под отговорност и когато липсата на надзор или контрол от страна на такова физическо лице е направила възможно извършването на корупционно престъпление в полза на юридическото лице от физическо лице, намиращо се под негов контрол. В посочените хипотези на юридическите лица могат да се налагат и мерки като (чл. 17) **лишаване от достъп до публични фондове и финансиране, лишаване от възможност за участие в процедури за възлагане на обществени поръчки**, прекратяване на възлагания по сключени договори, оттегляне на разрешения, отнемане на лицензии, поставяне под особен надзор, забрана за осъществяване на стопанска дейност, принудителна ликвидация, публикуване на постановените съдебни актове и др. Същевременно, имуществените санкции за юридическите лица, подведени под отговорност във връзка с извършени корупционни престъпления, следва да бъдат в максимален размер от не по-малко от: 5% от общия световен оборот на юридическото лице за съответната стопанска година (за престъпленията по чл. 7-9 от директивата: подкуп в публичния сектор, подкуп в частния сектор, присвояване), 3% от общия световен оборот на юридическото лице за съответната стопанска година (за престъпленията по чл. 10, 12 и 13 от директивата: търговия с влияние, възпрепятстване на правосъдието, обогатяване от корупционни престъпления), или алтернативно – сума, съответстваща на 40 милиона евро в първата хипотеза и на 24 милиона евро във втората хипотеза.

Като **отегчаващи вината обстоятелства** при извършването на корупционни престъпления, доколкото същите не са сами по себе си съставомерни, държавите членки следва да възприемат на законодателно ниво **високопоставената позиция** на длъжностното лице, **наличието на осъждане** на извършителя за престъпления от същото естество, **получаването на значителна облага или причиняването на значителна вреда** от престъплението, упражняването от извършителя на функции по **разследване, наказателно преследване или съдебно произнасяне**, възползване от страна на извършителя от **уязвимото положение** на лице, участвало в извършването на корупционното престъпление, както и **извършителят да е задължен субект** по смисъла на чл. 2 от Директива (ЕС) 2015/849 относно изпирането на пари и финансирането на тероризма на Европейския парламент и на Съвета **или служител на задължен субект**, или да има правомощието, независимо дали индивидуално или като част от орган на задължения субект, **да представлява този субект**, или правомощието **да взема решения от името на този субект** или **да упражнява контрол** в рамките на задължения субект, и **да е извършил престъплението при упражняване на професионалната си дейност** (кредитни институции, финансови институции, нотариуси и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика, когато действат от името или за сметка на техен клиент във финансова сделка или сделка с недвижимо имущество, доставчици на услуги по доверително или дружествено управление, посредници за недвижими имоти, доставчици на хазартни услуги и други лица, търгуващи със стоки за над 10 000 евро плащания в брой).

Като **сметкаващи вината обстоятелства** при извършването на корупционни престъпления държавите членки следва да възприемат на законодателно ниво оказаното от извършителя съдействие на компетентните органи посредством предоставяне на информация, която те иначе не биха могли да получат, помагайки им да идентифицират или да подведат под отговорност другите извършители или да открият доказателства; внедряването от страна на юридическото лице на ефективни програми за вътрешен контрол, етична осведоменост и съответствие за предотвратяване на корупция, ако това е станало

преди или след извършване на престъплението; юридическото лице да е разкрило бързо и доброволно престъплението пред компетентните органи и да е предприело мерки за отстраняване на последиците от него.

Предвижда се също така, но само доколкото това не противоречи на конституциите, конституционните принципи и законите на държавите членки, евентуалните **привилегии и имунитети** на националните длъжностни лица за преследването им за корупционни престъпления **да бъдат вдигнати** (чл. 19).

Директивата изрично изисква от държавите членки да приемат и публикуват **национална стратегия за предотвратяване и борба с корупцията**. Държавите членки се насърчават да разработят такава национална стратегия в консултация с гражданското общество, антикорупционните органи или организационни звена, независими експерти, изследователи и други заинтересовани страни. Националната стратегия следва да отчита нуждите, спецификите и предизвикателствата на държавите членки, както и с нея да се определят цели, приоритети и съответстващи мерки и средства за постигане на тези цели.

Държавите членки следва, в рамките на подходящи интервали, да извършват оценка, за да **идентифицират секторите или професиите, които са най-изложени на риск от корупция, и да разработят мерки** за справяне с основните рискове в идентифицираните сектори или професии, включително чрез редовно организиране, когато е уместно, на действия за повишаване на осведомеността, адаптирани към спецификите на идентифицираните сектори или професии. Оценяването на рисковете и разработването на мерките за справяне с тях следва да се провеждат редовно.

*Идентифицирането на секторите и професиите, както и приоритизирането на онези от тях, които са изложени на най-голям риск от корупция, отново следва да почива на **корупционни маркери**, указващи към наличие на създадени предпоставки за осъществяване на корупционни практики в дадени сектори и дейности. Оценката на риска мери абстрактно – като възможност да се прояви явлението корупция, докато откриването на **корупционни маркери** означава, че условия за осъществяването на корупция са вече налице.*

Глава трета от директивата е посветена на **превенцията, докладването и разследването на корупцията**.

С цел предотвратяване на корупцията (чл. 21a) държавите членки следва да предприемат подходящи действия, като например информационни и осведомителни кампании, за да повишат обществената осведоменост в публичния и частния сектор относно въздействието и вредата от корупцията с цел намаляване на общото извършване на корупционни престъпления, както и на риска от корупция. Същевременно, следва да се предприемат мерки за осигуряване на високо ниво на почтеност, прозрачност и отчетност в публичната администрация и спрямо процеса за вземане на публични решения, както и за насърчаване на култура на публична администрация, основана на тези принципи.

Държавите членки са длъжни да предприемат мерки, за да гарантират, че са налице превантивни инструменти: подходящ достъп до информация от обществен интерес, правила за разкриване и управление на конфликти на интереси в публичния сектор, мерки за прозрачност на финансирането на кандидати за публични позиции и на политически партии, правила за деклариране на имущество и за проверка на такива декларации, правила за регулиране на взаимодействието между частния и публичния сектор и др.

Държавите членки, в рамките на подходящи интервали, извършват оценка, за да идентифицират секторите или професиите, които са най-застрашени от корупция, и

разработват мерки за справяне с основните рискове в идентифицираните сектори или професии. След тази оценка държавите членки, по целесъобразност, редовно организират действия за повишаване на осведомеността, адаптирани към спецификите на идентифицираните сектори или професии, включително по отношение на етиката.

За да се постигне напредък в борбата с корупцията на обща основа, **държавите членки гарантират, че един или няколко органа или организационни звена, натоварени с предотвратяването на корупцията, са създадени и притежават необходимия експертен опит за борба с корупцията.** Задачите на тези органи или организационни звена могат да включват, когато е уместно: (а) оценка на декларациите за имущество на национални длъжностни лица, определени от националното законодателство; (б) наблюдение на спазването на правилата за прозрачност, приложими за национални длъжностни лица и публични субекти; (в) наблюдение на спазването на законовите разпоредби и правила, свързани с конфликтите на интереси в публичния сектор; (г) идентифициране на сектори или професии, които са най-застрашени от корупция; (д) сътрудничество с компетентни органи, организации или организационни звена, натоварени с потискането на корупцията.

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че са създадени един или няколко органа или организационни звена, натоварени с потискането и разследването на корупцията. Държавите членки гарантират, че органите или организационните звена, натоварени с предотвратяване и борба с корупцията, разполагат с **достатъчен брой квалифициран персонал и финансовите, техническите и технологичните ресурси, необходими за ефективното изпълнение на техните функции,** свързани с прилагането на директивата. Всяка държава членка предприема необходимите мерки за осигуряване на актуално обучение за своите национални служители, за да могат да идентифицират различни форми на корупция и корупционни рискове, които могат да възникнат при изпълнение на техните задължения, и да реагират своевременно и по подходящ начин на всяка подозрителна дейност.

Когато има съмнение, че престъпленията, посочени в директивата, са с трансграничен характер, компетентните органи на съответните държави членки разглеждат възможността за препращане на информацията, свързана с тези престъпления, до съответните компетентни органи, служби или агенции на ЕС. Държавите членки, Европол, Евроюст, Европейската прокуратура и Европейската служба за борба с измамите (OLAF), както и Комисията, в рамките на съответните свои компетенции, си сътрудничат в борбата срещу корупционните престъпления.

Държавите членки разполагат със срок от **2 години за транспониране на директивата** в националното си право, считано от датата на нейното приемане.

Срокът за приемане и влизане в сила на ново законодателство, прието на основание чл. 21а (за гарантиране на обществена осведоменост, въвеждане на мерки за превенция и за оценка на риска по сектори) и чл. 21б (за приемане на национална стратегия) от директивата, е 3 години, считано от датата на приемане на директивата.

2. Дейност на Комисията съобразно националната нормативна основа за осъществяването на държавната политика за борба с корупцията, обективизирана в Закона за противодействие на корупцията сред лица, заемащи публични длъжности.

Новият ЗПК е твърде кратък и твърде лаконичен, за да има претенцията да кодифицира антикорупционния правен отрасъл. Предвид мотивите към законопроекта, основната му цел не е тази. При все това, **положенията на ЗПК максимално възприемат предвижданията на проекта за нова директива**, макар и да не ги провеждат детайлно и докрай. Същевременно, някои предвиждания на закона са по-разгърнати и възприетият от нашия законодател подход е по-широк от минимално предвиденото в директивата – вероятно поради това, че Комисията (като обхват на заложените цели за нейната работа и като вид, брой и специфика на предоставените ѝ правомощия) е с по-широка компетенция от заложеното на ниво директива.

В чл. 1 от новоприетия Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи публични длъжности (ЗПКСЛЗПД или за краткост ЗПК, в сила от 05.06.2026 г.) са уредени: **(i)** мерки за превенция на корупцията *(без да са конкретизирани и детайлизирани)*, **(ii)** мерки за противодействие на прояви на корупция сред лица, заемащи публични длъжности *(прави впечатление, че не се адресира корупцията в частния сектор)*, **(iii)** условията и редът за установяване на несъответствие в декларираното имущество от лица, заемащи публични длъжности *(редът по-скоро отсъства на законово равнище)*, **(iv)** условията и редът за установяване на конфликт на интереси *(също)*, **(v)** статутът и функциите на новата Комисия за противодействие на корупцията, на нейните служители и правомощията на органите ѝ, както и **(vi)** взаимодействието на Комисията с други държавни органи и международното сътрудничество *(уредбата тук е на декларативно ниво)*.

Като декларирани от закона **цели** са възприети **положенията на директивата**. Същите са съобразени и в заявените принципи на прилагане на закона.

В чл. 2 ЗПК е посочена **на първо място превенцията на корупцията** като инструмент за осъществяване на целта на закона – защитата на интересите на обществото. Законът е насочен и към ефективно противодействие на корупцията, т.е. на вече осъществяваната или на осъществяваната такава, както и към създаването на гаранции, че лицата, заемащи публични длъжности, ще упражняват правомощията си и ще изпълняват задълженията си честно, почтено и при спазване на Конституцията и законите на страната.

Легално дефинирани посредством **изчерпателно** изброяване са престъпленията, чието извършване от лице, заемащо публична длъжност по чл. 5, ал. 1 ЗПК, се приема за **корупция**. Изчерпателно очертан е и инструментариумът, чрез който се осъществява противодействието на корупцията сред посочените лица – *очевидно без да се държи сметка за обещаното в чл. 1, т. 1 ЗПК уреждане на „мерки за превенция на корупцията“*.

Противодействието на корупцията се осъществява чрез **(1)** наблюдение, разкриване, предотвратяване, противодействие и пресичане на подготвяни или осъществявани корупционни престъпления от лица, заемащи публични длъжности, **(2)** разследване на корупционни престъпления в случаите на извършване на престъпление по чл. 3, ал. 1 ЗПК от лице по чл. 5, ал. 1 ЗПК, както и **(3)** проверка и анализ на информацията в докладите за несъответствие по чл. 72 ЗПК. *Чисто систематично третият способ не е на мястото си, тъй като по-скоро представлява възможен източник на „законен повод и достатъчно данни“ за извършено престъпление (по смисъла на чл. 207, ал. 1, вр. чл. 208, т. 4, вр. чл. 211, ал. 1 НПК), т.е. предхожда и изобщо представлява фаза, свършено различна от първите две, поради което не може да се определи сама по себе си като способ за противодействие на корупцията.*

Лицата по чл. 5, ал. 1 ЗПК се изброени изчерпателно в общо 52 точки. Сред тях няма лица, които не заемат публични длъжности, т.е. корупцията в частния сектор не е адресирана от закона, съответно не е част от предмета на правомощията на Комисията.

Комисията за противодействие на корупцията е закрепена от закона като орган, който следва да осъществява **както превенцията, така и противодействието на корупцията**, но само сред лицата, заемащи публични длъжности. Разпоредбата на чл. 6, ал. 4 ЗПК предвижда, че устройството и дейността на Комисията и на нейната администрация се уреждат с **правилник, който се приема от Комисията** и се обнародва в „Държавен вестник“, т.е. всичко, което не е уредено на ниво ЗПК, следва да бъде нормативно установено от самата Комисия. *Надлежащата реализация на този законодателен подход зависи изцяло от адекватността на състава на колективния орган, който се избира от пет различни субекта при пълен паритет между тях. От друга страна, по този начин ще се въведат липсващите в ЗПК детайлни регулации, включително и най-вече относно превенцията, а именно те са най-необходимите в понастоящем устойчиво установената в страната корупционна среда, отразена от безпогрешното обществено усещане за корупция.*

Може би именно заради това основният принцип при формиране на състава на Комисията е този за неговия политически неутралитет, а решенията на органа се приемат с квалифицирано мнозинство – с гласовете на повече от половината от всичките петима членове на КПК, т.е. с минимум три гласа. Тази уредба цели поне донякъде да гарантира, че политическата квота (избраните от Народното събрание и от президента на Република България двама членове на КПК) не би могла самостоятелно да вземе превес над останалите трима членове, избрани съответно от ОС на ВКС, ОС на ВАС и от Висшия адвокатски съвет.

Широките правомощия на Комисията са изчерпателно изброени в чл. 15, ал. 1 ЗПК.

В т. 1 от разпоредбата е посочено, че **Комисията осъществява превантивни дейности** по реда на глава пета от закона. Твърде обща, уредбата по глава пета следва по необходимост да бъде детайлизирана в правилника по чл. 6, ал. 4 ЗПК – при съобразяване с концепциите на членовете на Комисията, които същите са защитили в хода на процедурите по избирането им. Тази първа по ред дейност от компетентността на Комисията, без да е по-важна от останалите, е именно основната, която е от естеството пряко да повлияе на корупционната среда. Затова именно тя следва да заеме водещото концептуално място.

Останалите правомощия на КПК я характеризират като орган за осъществяване на дейности и за упражняване на правомощия с широк обхват, които са същевременно строго специфични и по необходимост ще изискват детайлна специализация на администрацията на Комисията, както и стриктен подбор на служители, последван от адекватно първоначално обучение и периодично последващо такова.

Комисията:

- извършва действия по предотвратяване, разкриване и разследване на корупционни престъпления чрез събиране, анализиране и проверка на сведения при или по повод информация за прояви на корупция от лица, заемащи публични длъжности;
- назначава разследващите инспектори, изменя и прекратява правоотношенията им;
- подпомага и обезпечава дейността на разследващите инспектори;

- осъществява контрол и взема решения относно извършваните проверки и анализ на декларации за имущество и интереси на лицата, заемащи публични длъжности;
- установява конфликт на интереси на лица, заемащи публични длъжности;
- изслушва или изисква предоставянето на информация във връзка с проверките за установяване на конфликт на интереси;
- проверява сигнали във връзка с декларациите за несъвместимост на лицата, заемащи публични длъжности, и при установена несъвместимост сезира органа по избора или назначаването за предприемане на съответните действия;
- обжалва по реда на Наказателно-процесуалния кодекс постановления за отказ да се образува досъдебно производство;
- приема правила за провеждане на проверките за почтеност на служителите на Комисията и организира тяхното провеждане;
- утвърждава образци на декларациите по чл. 61, ал. 1, т. 2 и 4;
- създава, администрира, поддържа и надгражда единна система за електронни декларации;
- упражнява други правомощия, предвидени в закон.

Прави впечатление, че в изброяването присъстват, без да са приоритизирани едните или другите, както чисто вътрешноорганизационни, така и основни правомощия на Комисията в качеството ѝ на компетентен държавен орган за осъществяване на политиката срещу корупцията. Подобен законодателен подход е хаотичен или най-малкото твърде непрецизен, като би могъл да доведе от поставяне на неправилни акценти върху отделни правомощия от по-нискоефективен порядък, съпроводено с negliжиране на някои основни прерогативи. Правилникът по чл. 6, ал. 4 КПК следва да предотврати реализирането на тази опасност.

Председателят на Комисията е с широки по обмен и обхват правомощия, някои от които, за да имат извършените действия нужната легитимност, е препоръчително да се упражняват с формалната санкция на цялата Комисия, включително предвид легално предвиденото ротационно председателстване на КПК за по една година от всеки един от нейните членове. Особено внимание следва да се обърне на функцията на председателя на **орган по назначаването** по отношение на държавните служители в администрацията на Комисията – най-вече във връзка с ключовите назначения като това на **директора на дирекцията по глава шеста от ЗПК** и на служителите в същата тази дирекция.

Законът предвижда задължение за отчетност на Комисията пред представителния законодателен орган – Народното събрание на Република България.

Докладът по чл. 17, ал. 1 ЗПК за дейността на Комисията се представя **на всеки 6 месеца** пред постоянната комисия на Народното събрание, която отговаря за превенцията и противодействието на корупцията. Последната провежда изслушване на председателя и членовете на КПК във връзка с представения доклад.

Комисията представя ежегодно в Народното събрание до 31 март **годишен доклад** за дейността си през предходната календарна година, чието минимално съдържание е нормативно определено в чл. 18, ал. 1 ЗПК, а именно: конкретни данни и изводи за дейностите по превенция на корупцията, по противодействие на корупцията, по проверка на декларациите за имущество и интереси, както и по установяване на конфликт на интереси.

Предвид коментираното по-горе относно правомощията на Комисията по чл. 15, ал. 1 ЗПК, именно изброените в чл. 18, ал. 1 ЗПК дейности следва да се възприемат като основни правомощия на Комисията, а първата от тях – като основополагаща за възможността за ефективно противопоставяне на корупцията.

Контролът на дейността по разкриване на корупционни престъпления, предмет на глава шеста от ЗПК, е поверен на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства и на съответната постоянна комисия на Народното събрание, като се осъществява при условията и по реда на Закона за специалните разузнавателни средства.

Законът е предвидил четири категории служители на Комисията (чл. 22, ал. 1 ЗПК): (i) разследващи инспектори; (ii) държавни служители – директорът на дирекцията, която осъществява дейностите по глава шеста от закона, и служителите в тази дирекция; (iii) други държавни служители; (iv) лица, работещи по трудово правоотношение. Първите две категории служители са със статут по ЗПК, третата категория служители са такива по Закона за държавния служител, а четвъртата – по Кодекса на труда. Политическият неутралитет е въведен като принцип и по отношение на служителите на Комисията. При назначаване служителите преминават през конкурс, първоначална проверка за почтеност и последващи такива – не повече от веднъж годишно. Разпоредбата на чл. 23, ал. 4 ЗПК предвижда, че **непреминаването на проверка за почтеност** е основание за освобождаване от длъжност – *уредба, която напомня на отнемането на достъп до класифицирана информация като основание за освобождаване на някои категории служители в специализираните администрации*. Също както е и там, особено когато става въпрос за хипотеза, в която достъпът до класифицирана информация се отнема от самия орган по назначаването, в настоящия случай отново е налице **провеждане на проверката за почтеност от органа по назначаването**, в чието правомощие е както да прецени дали е била успешно премината, така и да освободи служителя при извод за неуспешно преминаване през проверка за почтеност. *И до днес подобен подход е бил в отделни случаи употребяван превратно, с оглед на което няма как да не се очаква същото и в сферата на правоотношенията, регулирани от чл. 22 и сл. ЗПК. Остава възможността правилникът на Комисията да наложи максимална обективност на преценката при проверка за почтеност, така че несъвършената уредба на законово равнище да бъде ясна и предвидима при прилагането ѝ на практика.*

*Впечатление прави разнородният статут на служителите на Комисията, регламентиран в цели три закона, също както е и в МВР – подход, не успял да докаже каквито и да е предимства. Би следвало заетите в една и съща администрация да имат идентичен законов статут и идентични регулации да определят правното положение на всички служители на Комисията. Евентуални аргументи срещу това, свързани например със ставките на техните възнаграждения, са доказали неадекватността си във времето именно в МВР. Понастоящем обаче – *dura lex, sed lex*.*

Съставът, структурата, правата и задълженията на администрацията на Комисията се определят с правилника по чл. 6, ал. 4 ЗПК. Ключов момент обаче е дали оперативната самостоятелност на Комисията няма да бъде препятствана от вмененото на Министерския съвет правомощие за уреждане на отношенията във връзка със създаването на Комисията (§15 от ПЗР на ЗПК), както и от предвижданията на националния бюджет относно финансовите средства, с които КПК ще разполага, за да осъществява ефективна дейност.

Органи на Комисията са директорът на дирекцията, която осъществява дейностите по глава шеста от ЗПК, както и служителите в тази дирекция (чл. 25 ЗПК).

Изискванията за назначаване на **разследващи инспектори** (чл. 26 ЗПК) предвиждат образователен ценз и специфичен професионален опит, липса на пречки за назначаване, както и отсъствие на несъвместимост, наличието на каквато е и основание за прекратяване на правоотношението на разследващите инспектори с Комисията. Изключително правомощие на разследващите инспектори е **извършването на разследванията в хипотезите, по реда и при условията на Наказателно-процесуалния кодекс, когато става въпрос за престъпления по чл. 3, ал. 1 ЗПК, извършени от лица по чл. 5, ал. 1 ЗПК**. На разследващите инспектори не могат да се възлагат други дейности извън дейността по разследване на престъпления (чл. 27, ал. 2 ЗПК). При осъществяване на своите правомощия разследващите инспектори вземат решения по **вътрешно убеждение**, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото, като се ръководят от закона (чл. 27, ал. 3 ЗПК).

Изискванията към служителите по т. 2 и т. 3 на чл. 22, ал. 1 ЗПК са определени в чл. 28-29 ЗПК, като за тях и за разследващите инспектори е предвидено **задължително преминаване през първоначална професионална подготовка**, а за разследващите инспектори и за служителите по т. 2 – и **едногодишен срок за изпитване**, считано от първоначалното им назначаване (*законът не е предвидил дали този срок за изпитване е само в полза на работодателя, или е в полза и на двете страни*). Предвидено е горните две категории служители да се атестират чрез оценка за изпълнението на длъжността. Същите имат право да носят служебно оръжие, специфичната уредба за чието използване се съдържа в чл. 32 ЗПК. Към уредбата за работното време на тези две категории служители, за правото им на почивки и отпуски, за осигуряването им, за застраховането им, за дисциплинарната им отговорност, за прекратяването на правоотношенията с тях и за изплащането на обезщетения приложение намират положенията на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (препращанията са в чл. 33-41 ЗПК).

*Стриктното прилагане на поставените в закона изисквания спрямо лицата, назначавани за разследващи инспектори, легално предвиденият одногодишен срок за изпитване при тяхното постъпване на работа, както и регулярното им преминаване през проверка за почтеност, са инструментите на Комисията за упражняване на контрол върху качествата на тази ключова категория служители на антикорупционния орган. Извън очертаните правомощия Комисията няма ролята на методически ръководител на разследващите инспектори. При осъществяване на основната си дейност те не се намират в положение на субординация спрямо Комисията в класическия смисъл на понятието. Затова **от изключителна важност е моментът на първоначалния подбор**, който следва да се извърши при съобразяване с ключови критерии, възприети и утвърдени от целия състав на Комисията и прилагани еднакво и стриктно спрямо всички кандидати.*

Ключово правомощие, предоставено само на Комисията и на разследващите инспектори, е искането (съответно получаването) на съдействие, сведения и (електронни) документи от държавните и общинските органи, търговците, кредитните институции, от нотариусите и съдебните изпълнители, както и от други физически и юридически лица (чл. 44, ал. 1 ЗПК). *Очевидно, когато става въпрос за органи на Комисията, именно последната ще е тази, която по тяхно (мотивирано) искане ще трябва да упражнява очертаните по-горе правомощия, за да се реализират целите на закона, тъй като органите по глава шеста от ЗПК не разполагат самостоятелно с такава компетентност.*

Глава пета от закона е озаглавена „Превенция на корупцията“ и съдържа законовата уредба на реда и условията за осъществяване на първото по ред вменено на Комисията правомощие, а именно – **прилагането на мерки за превенция на корупцията** (чл. 1, ал. 1, т. 1 ЗПК).

Разпоредбата на чл. 46 ЗПК вменява на Комисията осъществяването на държавната политика по превенция на корупцията, като за целта Комисията **(1)** събира, обобщава и анализира информация за националните антикорупционни политики и мерки; **(2)** извършва анализи, разработва и предлага мерки за превенция и противодействие на корупцията и координира прилагането им, включително по сектори; **(3)** осъществява дейности за разпространение на информацията, свързана с противодействието на корупцията, включително антикорупционните политики и мерки.

Ключово е правомощието по т. 2 по-горе, на база на което следва да се разработят твърде необходимите превантивни антикорупционни мерки включително най-обещаващите такива, а именно – да се идентифицират корупционни маркери, включително по сектори и дейности (в продължение на предвиденото в чл. 48, ал. 1, т. 1 ЗПК и именно на основание чл. 48, ал. 1, т. 2 ЗПК).

След превенцията основно място сред дейностите, вменени на Комисията, заема **разкриването на корупционни престъпления**, извършени от лица, заемащи публични длъжности. За целта Комисията събира, анализира и проверява сведения при и по повод на получена информация за корупционни престъпления, извършени от посочената категория лица, като има и специфичното правомощие да **извършва оперативно-издирвателна дейност** (чл. 51, ал. 1 ЗПК). Осъществяването на дейностите по глава шеста от закона е вменено на органите по чл. 25 от закона, а именно – **директорът на дирекцията по глава шеста от ЗПК и служителите в тази дирекция**.

*Така описаните дейности се отличават от дейността по превенция на корупцията конкретно по това, че се явяват **последващи** спрямо (началото на) осъществяването на корупционните престъпления. При все че извършването на такива дейности е абсолютно необходимо, намесата на компетентните органи е в тази си част „следварителна“ – едва след като осъществяването на престъпната дейност е започнало или дори е завършило и вредните последици от това вече са настъпили. Освен това, по отношение на този вид и характер дейности са налице десетилетия предходен опит на разследващите и оперативно-издирвателните органи в други администрации, предвид което не се налага значителна предварителна подготовка на концептуално ниво относно вменените на Комисията правомощия по разкриване на корупционни престъпления.*

*Ключов момент, включително предвид изискването по чл. 51, ал. 1 ЗПК за наличие на информация за извършени корупционни престъпления, за да може Комисията да пристъпи към осъществяването на вменените ѝ по силата на цитираната разпоредба правомощия, е съществуването на **средства и способности за снабдяване с такава информация**. Освен от лица извън администрацията на Комисията, подаващи сигнали и предоставящи сведения и данни, **необходимата информация би могла да бъде получена и в резултат от реализирането на правомощията на Комисията по глава пета от закона, а именно – в хода на осъществяваната превантивна дейност по идентифициране на корупционни маркери**, за което Комисията разполага с очертаното по-горе изрично правомощие по чл. 48, ал. 1, т. 2, вр. т. 1 ЗПК. От своя страна, **правомощията на органите по чл. 25 ЗПК позволяват извършването именно от тях на тази дейност, с оглед на заложеното в чл. 52, т. 1, 4 и 9 ЗПК.***

Въобщие, нормативни пречки за реализирането на очертаната дотук като най-ефективна дейност по превантивна борба с корупционните явления в държавата не може да се смята, че са налице. Дори напротив – налице са конкретни правомощия на Комисията и на нейните органи в смисъла на изложеното.

Корупционните маркери могат да бъдат определени като факти и обстоятелства, способности, сделки и инструментариум, поначало установени и регулирани от гражданското и търговското право, които са от естеството да създават условия и предпоставки за корупция, да улесняват нейното осъществяване или да гарантират успешното прикриване на получените в резултат от нейното реализиране облаги.

Корупционните маркери могат да бъдат специфични според лицето и функциите му, видовете дейности, които осъществява, спецификата на вземаните решения, на действията и бездействията на лицето, заемащо публична длъжност.

*Установяването на **корупционни маркери** следва да бъде поверено (включително по силата на правилника по чл. 6, ал. 4 ЗПК) на специализирано звено от администрацията на Комисията – най-вероятно на нарочен отдел в дирекцията по глава шеста от закона.*

Лицата, заемащи публични длъжности, подават на основание чл. 61, ал. 1 ЗПК следните **декларации: (i)** за несъвместимост, **(ii)** за имущество и интереси, както и **(iii)** за промяна в декларираните с декларациите по (i) и (ii) обстоятелства.

Декларациите служат на първо място като **инструмент за осигуряване на прозрачност** спрямо подлежащите на деклариране обстоятелства, тъй като подадените декларации се публикуват както от Комисията, така и от съответните органи по назначаването на лицата по чл. 5, ал. 1 ЗПК, а впоследствие и самите декларираните данни се завеждат в публичния регистър по чл. 104, т. 1 ЗПК. На второ място, подадените декларации служат **за целите на анализа и необходимата проверка на информацията** за имущественото състояние и интересите на лицата, заемащи публични длъжности – както относно достоверността на декларираното, така и за това доколко измененията в имуществото им биха могли да се дължат на осъществена корупционна дейност.

Неподаването на декларация по чл. 61, ал. 1, т. 2 или т. 4 има за последица иницирирането на проверка от Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (чл. 67 ЗПК).

Проверката на декларациите се извършва от специализираната администрация на Комисията и **приключва с доклад за съответствие или за несъответствие**, съответно в случаите, когато не е установена или когато е установена разлика между декларираните факти и получената в хода на проверката информация и извършения анализ (чл. 72 ЗПК). При установено несъответствие Комисията процедира по реда на чл. 73 ЗПК, като дава 14-дневен срок на декларатора да отстрани непълнотите и грешките в декларираните обстоятелства, а след изтичането на срока се преминава към предвиденото в чл. 73, ал. 3-5 ЗПК.

*По отношение на субектите на задължението за деклариране следва да се обсъди възможността посредством оперативните способности, с които служителите на Комисията разполагат, проверките да обхванат и кръга от лица, очертан от родствениците им и други (фактически) връзки, подлежащи на установяване както по данни от официални регистри, така и в резултат от извършването на оперативно-издирвателната дейност по глава шеста от закона. Вероятността за откриване на **корупционни маркери** в подобна хипотеза е твърде голяма.*

Сред основните обществени роли и функции на Комисията е тази по **установяване на конфликт на интереси** (по глава осма от закона). *Вменяването на това ѝ правомощие от страна на законодателя определя подхода на последния като такъв по конституиране на антикорупционен орган от смесен тип – с разнородни правомощия, съсредоточени в един орган, които правомощия обхващат на практика цялата административна дейност по адресиране на корупционните предпоставки и последици.*

Когато лице, заемащо публична длъжност, има **частен интерес**, който може (*т.е. който е от естеството*) да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията или задълженията му по служба, е налице **конфликт на интереси** (чл. 74 ЗПК).

От своя страна частен интерес е този, който **води до облага** от материален или нематериален характер за лицето, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение (чл. 75 ЗПК).

Облага е всеки доход в пари, парични средства или в имущество, включително придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, получаване на привилегия или почести, помощ, глас в полза на избор, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, длъжност, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие (чл. 76 ЗПК).

Интерес буди съотношението „частен интерес – корупционен маркер“ в хипотезата на конфликт на интереси. Същото би могло да се приеме като съотношение „факт – индичия за съществуването му“.

*Предвид това може да се възприеме тезата, че **конфликтът на интереси**, обусловен от наличието на частен интерес, **все още е корупционен елемент в статика** – такъв с **потенциал** да се реализира. Именно затова спрямо конфликтите на интереси мерки се предприемат **незабавно** – още на етапа на установяване на съществуването на корупционен потенциал.*

Предвид възможния или наличен конфликт на интереси, лицата, заемащи публична длъжност, са адресат на редица забрани и ограничения, предмет на регулиране от разпоредбите на чл. 77-84 ЗПК.

Лицата, заемащи публични длъжности, са длъжни, когато имат частен интерес, да си направят **самоотвод** от изпълнението на конкретното правомощие или задължение по служба, за което уведомяват органа по избора или назначаването си (чл. 85, ал. 1 ЗПК). Самият орган също е длъжен **да отведе лицето**, заемащо публична длъжност, ако разполага с данни за негов частен интерес (чл. 86 ЗПК).

Твърде тежки са последиците за лицата, заемащи публична длъжност, по отношение на които е **установен конфликт на интереси**. Същите нямат право в продължение на една година от влизането на решението за установяване на конфликт на интереси да заемат публична длъжност, включително да участват в избори и да заемат публична изборна длъжност (чл. 89 ЗПК).

Ограничават се редица възможности на лицата, заемали публична длъжност, за времето **до една година след освобождаването им** (чл. 90-91 ЗПК).

Установяването на конфликт на интереси по отношение на лица, заемащи публична длъжност, **е от изключителното правомощие на Комисията**. Извършва се **(i)** по сигнал до Комисията, който не може да е анонимен, **(ii)** по решение на Комисията или **(iii)** по искане на самото лице, заемащо публична длъжност (чл. 93, ал. 1 и ал. 2 ЗПК). В производството по установяване на конфликт на интереси се събират доказателства по реда на Административно-процесуалния кодекс и се изслушва лицето, срещу което е образувано производството (чл. 94, ал. 5 ЗПК). Лицето има право на писмено възражение в 7-дневен срок от предоставянето му за запознаване на всички събрани доказателства (чл. 94, ал. 6 ЗПК), както и право да представи и да посочи нови доказателства и да ползва адвокатска защита в производството (чл. 94, ал. 7 ЗПК).

Комисията се произнася с мотивирано писмено **решение**, с което се **установява** наличието или липсата на конфликт на интереси по отношение на конкретното лице, заемащо публична длъжност, налага се **глоба** по чл. 111 ЗПК, като се определя нейният размер, и се постановява **отнемане** по чл. 103 ЗПК, ако са налице основания за това (чл. 96, ал. 3 ЗПК), **без да се съставя АУАН и без да се издава НП** (чл. 96, ал. 4 ЗПК).

Решението на Комисията, с което се установява конфликт на интереси, **подлежи на оспорване от заинтересованото лице по съдебен ред по реда на АПК** (чл. 98, ал. 1 ЗПК), а прокурорът може да подаде протест до съда в едномесечен срок от съобщаването му за решение, с което се установява липса на конфликт на интереси (чл. 98, ал. 2 ЗПК).

По идентичен начин се процедира и в производствата за нарушения по глава осма, раздел IV от ЗПК (относно предвиденото в разпоредбите на чл. 90 и чл. 91 ЗПК), като глобата в тези случаи се налага на основание чл. 112 ЗПК.

В производствата по-горе субсидиарно се прилага АПК.

Подаването на сигнал за корупция или за конфликт на интереси е изрично уредено в чл. 105 и сл. ЗПК като **иницииращ юридически факт**, представляващ едновременно с това и законен повод по смисъла на чл. 207, ал. 1, вр. чл. 208, т. 4, вр. чл. 211, ал. 1 НПК. За сигнал се приема и **публикация** в средствата за масово осведомяване (*сред които не са социалните мрежи обаче*), стига тя да идентифицира лицето, срещу което е насочена, и заемащата от него публична длъжност, да съдържа данни за твърдяното деяние и да е с ясна дата. Сигналите не могат да са анонимни, като подателите на сигнали се ползват със специална защита по чл. 107, ал. 1, т. 1 и ал. 2 ЗПК, както и предвид чл. 108 ЗПК. Предвидено е и субсидиарно приложение на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (чл. 109 ЗПК).

Подаването на сигнали може да бъде улеснено, съответно лицата да бъдат поощрени да подават сигнали посредством въвеждане в правилника по чл. 6, ал. 4 ЗПК на процедура за вътрешно (в рамките на Комисията и нейната администрация) анонимизиране на същите (например чрез сигнатури за вътрешно класифициране), без самите сигнали да се подават анонимно като такива.

Последната глава на ЗПК е посветена на **административнонаказателните разпоредби**, чиито адресати са лицата, които не оказват съдействие на Комисията или не представят поискани от Комисията сведения и документи; лицата, заемащи публична длъжност, които нарушат забрана по раздел II от глава осма от закона, както и такива, които след освобождаването си нарушат ограничения по раздел IV от глава осма (наказват се и лицата, които са сключили договор с лице по чл. 90 или чл. 91 ЗПК, както и ЕТ или ЮЛ, което се представлява или управлява от такова лице); лицата, заемащи публична длъжност, които не подадат декларация по ЗПК в срок и/или не декларират или невярно декларират

обстоятелство, което са длъжни да декларират по силата на ЗПК; длъжностните лица, които нарушат задълженията по чл. 107 ЗПК за опазване на самоличността на подателите на сигнали; нарушителите на забраната по чл. 90 ЗПК.

Актовете за установяване на нарушенията се съставят от определени от председателя на Комисията длъжностни лица, а наказателните постановления се издават от председателя на Комисията (чл. 117, ал. 1 ЗПК). Спрямо установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления приложение намира Законът за административните нарушения и наказания (чл. 117, ал. 2 ЗПК).

Сред съдържащите се в Допълнителните разпоредби на ЗПК дефиниции внимание заслужава тази по т. § 1, т. 8, буква „б“, а именно: **свързани лица** са и физически и юридически лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира в икономически или политически зависимости, които пораждат основателни съмнения в неговата безпристрастност и обективност.

II. Изводи и заключения относно основните насоки и приоритетните направления в дейността на Комисията.

Желанието за реализиране на корупционен момент се е превърнало понастоящем в основен етап на отношенията между субектите, упражняващи публични функции, и онези, които си взаимодействат с тях. В грижливо отгледаната през годините дълбоко покварена публична сфера корупционният елемент е приемлив, желан и очакван. Затова и основната цел и задача на органа, осъществяващ държавната политика в областта на борбата срещу корупцията, би следвало да бъде създаването на среда на нетърпимост към корупционните практики и отношения. Защото „малка“ или „приемлива“ корупция няма.

Общественото усещане е за живот в изключително корупционна среда. Необходимо е решително да се работи за установяване и разкриване на повсеместните корупционни практики, превърнали се в ежедневие и начин на функциониране на някои администрации.

Борбата с корупцията е очевидно неефективна. Делата са малко, съобщенията за разкрита корупция – също, присъди няма или са незначителни, а и единици са за „корупция по високите етажи на властта“ (даже е трудно да се сетим за такива).

Европейският законодател не е в състояние да обхване националните ни специфики и да ни наложи осъществяването на конкретни и специфични за корупционната среда у нас мерки. Това е наша работа. Познаваме средата, нагласите и отношението на извършителите към корупционните деяния и към резултатите от тях. **Нужно е да препятстваме генезиса на корупцията**, а не просто да се предвидят наказания за случаите, в които е установена.

Вижда се, че деянията са сравнително отдавна инкриминирани, но на практика не се преследват ефективно и най-вече, **доколкото е налице изобщо някаква превенция**, същата е напълно безрезултатна – извод, който работата на Комисията е призвана генерално да промени.

В новия ЗПК превантивните мерки не са достатъчно детайлизирани, с оглед на което **правилникът** на Комисията по чл. 6, ал. 4 ЗПК трябва да предвиди **подробна уредба** на средствата, способите и реда за тяхното прилагане с цел постигане на ефективно противопоставяне на корупционните явления на възможно най-ранен етап – подход, който е от естеството **пряко да повлияе върху корупционната среда**.

Идентифицирането на секторите, професиите, дейностите и лицата, които са изложени на най-голям риск от корупция, следва да се осъществява посредством установяването на обективно съществуващи **корупционни маркери**, представляващи **индиции** за наличие на вече създадени предпоставки за осъществяване на корупционни практики от определени лица, в рамките на дадени сектори или при упражняване на определени професии и дейности. Именно там, където такива са налице, трябва да се „атакува“ приоритетно.

Фокусът следва да е съсредоточен върху криминалогичните аспекти, а не само върху етапа на възможното последващо въздействие, когато корупцията вече е факт – със съответните вече настъпили негативни последици от него. **Необходимо е да се противодейства срещу факторите на генезиса** на корупционните практики и прояви, включително и най-вече като се търсят и проследяват маркери за корупция. В различните възможни хипотези такива могат да бъдат редица обективни обстоятелства. Предмет на възможно установяване могат да бъдат и **мрежите от свързаност** – конвенционална или пък иновативна, разкривани чрез детайлно и регулярно изследване на данни от публични и специализирани регистри, както и чрез **обобщаване и анализ на нарочно събирана оперативна информация** от контакти „на терен“.

Предвид вече съществуващата широка корупционна среда, би следвало или ангажираните в администрацията на държавното управление да преминат през повторен подбор, или техните умения и почтеност да бъдат драстично завишени посредством предприемане и реализиране на **нарочни и специфични мерки**, чието уреждане би следвало да се случи на нормативно ниво, предложени за което **de lege ferenda** Комисията би могла да разработи на основание чл. 48, ал. 1, т. 6 ЗПК.

Комисията също така, вземайки предвид положенията на директивата, следва посредством правилника по чл. 6, ал. 4 ЗПК да обезпечи осъществяването на дейността си с **достатъчна по своята численост, висококвалифицирана и ресурсно подсигурана администрация**. Ключовите назначения на служители – особено на такива с правомощия по глава шеста от закона – трябва да са резултат от активно търсен и постигнат **консенсус**. Първоначалният **подбор на разследващите инспектори** и последващите проверки за тяхната почтеност трябва да бъдат безупречно проведени – при стриктно съобразяване на законовите положения и на възприетите от Комисията ключови критерии.

Широкият състав на КПК, както и вмененото ѝ правомощие сама да изработи правилника за организацията и дейността си, позволяват да се предвиди осъществяването от страна на членовете на Комисията на **ефективно наблюдение на работата на администрацията по ресори** като например: **(i)** разследване; **(ii)** оперативна дейност по глава шеста от ЗПК и други дейности на администрацията на Комисията; **(iii)** конфликт на интереси; **(iv)** международно сътрудничество; **(v)** превенция на корупцията чрез идентифициране и проследяване на *корупционни маркери*, проверка на декларации за имущество и интереси, установяване на факти и обстоятелства, водещи до несъвместимост.

Ключовите насоки в дейността на Комисията следва на първо място да бъдат очертани посредством възприемането на **обща за целия ѝ състав концепция** за нейната специфична роля, задачи и работа. Това трябва по необходимост да се извърши чрез обединяване на залегалото в индивидуалните концепции на членовете на Комисията, изготвени от тях като кандидати.

Сред основните цели на организацията на дейността на Комисията следва да попаднат **проактивното планиране, предвидимостта и регулярността на работа**, гарантирани от стриктното спазване на законовите срокове от страна на специализираната администрация, както и на сроковете за разследване. Така Комисията ще може да взема

навременно и адекватно отношение по докладваните резултати от провежданите в изпълнение на ЗПК дейности и упражнените от нейните органи и от разследващите инспектори правомощия. Редовните заседания на Комисията ще се провеждат съгласно предварително утвърден график, съобразяван в дейността на посочените органи, служби и звена, на които предварително ще е известен срокът, в рамките на който следва да приключат с изпълнението на съответните задачи, за да докладват резултатите от работата си. Провеждането на извънредни заседания не бива да е правило, а рядко изключение.

Ключова цел на новата Комисия следва да е постигането на коренна промяна в корупционната понастоящем среда чрез активно упражняване на правомощията, вменени на КПК, на нейните органи и специализирана администрация, както и на разследващите инспектори. Законовите възможности за това са свършени нов момент в националната ни правна уредба, съобразен със съвременните изисквания на ниво ЕС и с особеностите на настоящето. Пътят към решителни, безкомпромисни и прецизно фокусирани действия е вече открит.