



СИЛНА
България в СИЛНА
Европа

ПРОГРАМА за противодействие и превенция на корупцията и за върховенство на закона

Въведение

1.

Програмата за противодействие и превенция на корупцията включва конкретни мерки и политики за ограничаване на корупционния риск в общественения сектор. За нас борбата с корупцията и премахването на системните предпоставки за злоупотребата с власт са фундаментални условия за просперитета на страната.

При разработването на Програмата за противодействие и превенция на корупцията изхождаме от разбирането, че основен антикорупционен орган е прокуратурата, която трябва да преследва корупцията, особено тази по високите етажи на властта – обективно, всестранно и навременно, да не се поддава на политически влияния, както и да бъде отчетна в действията си. Паралелно с това трябва да бъдат изградени много други институционални механизми и инструменти, които да заздравят контролната система на държавата, обхващаща държавни органи, които упражняват контрол за спазването на закона, и редица от тях имат преки отговорности за предотвратяване и противодействие на корупцията. Ефективната комуникацията и обменът на информация както между отделните контролни органи, така и между тях и прокуратурата са изключително важни за успешното противодействие на корупцията.

Мерките за противодействие и превенция на корупцията са в няколко направления:

Законодателни промени – конкретни изменения в нормативната уредба, с които да се ограничат порочни практики, използвани за прикриване или подпомагане на корупцията, да се създадат механизми за разкриване на корупция и структурни предпоставки за нейното намаляване.

Антикорупционни мерки в изпълнителната власт и местното самоуправление – структурни, принципни и проце-

гурни промени, които да направят изпълнителната власт по-ефективна, по-прозрачна и по-малко податлива на корупционни влияния, както по високите етажи, така и по средните и ниските етажи на структури със съществена роля за правовия ред като МВР.

Работа на регулаторните и контролни органи – мерки за гарантиране на политическа независимост, професионализъм и ограничаване на корупционните практики в регулаторните и контролни органи, в т.ч. Комисията за противодействие на корупцията.

Антикорупционната програма е разработена за пълен управленски мандат. Времевите параметри и последователността на прилагането на мерките са извън обхвата на документа и зависят от множество фактори.

В НАСТОЯЩИЯ РАЗДЕЛ ЩЕ БЪДАТ РАЗГЛЕДАНИ ОСНОВНИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИЗМЕНЕНИЯ, С КОИТО ДА СЕ ДОПРИНЕ- СЕ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА КОРУПЦИОННИЯ РИСК В РАЗЛИЧ- НИ СЕКТОРИ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ.

2.1. ЗАКОН ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Проектът на нов Закон за съдебната власт, разработен от Ми- нистерството на правосъдието в началото на 2024 г. трябва- ше да приведе закона в съответствие с приетите по-рано про- мени в Конституцията на Република България. С обявяването на промените за противоконституционни, може да се твърди, че от изцяло нов закон няма нужда, но основни негови елементи следва да бъдат приложени към настоящия закон, тъй като не произтичат пряко от отменените конституционни промени, а са насочени към утвърждаване на независимостта на съда и отчетността на прокуратурата, както и към ограничаване на някои порочни практики. В допълнение, част от отменените конституционни текстове могат да намерят място в Закона за съдебната власт, тъй като Конституционният съд не ги ос- порва в конкретика, а ги отменя като част от целия пакет про- мени.

Основните направления в Закона за съдебната власт, които допринасят за намаляване на корупционния риск в системата, са:

1. Подробни гаранции за спазване изискванията за деполити- зация на кандидатите и утвърждаване на обществения харак- тер на парламентарната квота и избор в двете колегии на Вис- шия съдебен съвет на лица, които са политически независими и партийно неутрални, включително като се предвиди възмож- ност за предложения за членове на съдийската и прокурорската

колегия на ВСС от страна на Висшия адвокатски съвет, юридически факултети, както и специализирани обществени организации.

2. Прозрачен процес за номинации и изслушвания на кандидатите за професионалната квота в колегии на ВСС и гаранции за честен и подлежащ на независимо наблюдение и проверка процес на пряк избор на принципа един магистрат – един глас, чрез система за електронно гласуване.

3. Изборните членове на Висшия съдебен съвет, които запазват своя статут на съдии, прокурори и следователи, да продължат да упражняват своите професионални функции.

4. Развитие на принципа на съдийско самоуправление и въвеждане на съответни форми на професионално овластяване за прокурорите и следователите.

5. Ограничаване на броя на последователни мандати на административните ръководители в различни органи на съдебна власт, с цел избягване на явлението на „вечните председатели“.

6. Редовно и обективно провеждане на атестациите, които да гарантират кариерно развитие на основата на прозрачни критерии и честен процес, както и гаранции за редовно провеждане на конкурсите няколко пъти в годината и ограничаване на командироването на съдии, прокурори и следователи до минимално разумен срок и надлежно обоснована необходимост. Развитие на критериите за атестация, които да дават обективна оценка на изпълнението на професионалните правомощия на съдии, прокурори и следователи, включително и ефективно отражение на актове, действия и бездействия, които са довели до осъдителни решения на ЕСПЧ срещу България или прилагането на други компенсаторни механизми за нарушени основни права и свободи;

7. Определяне на законово ниво на възможните изключения от принципа на случайно разпределение на делата и преписките

(дежурства, членове на състави и т.н.).

8. Гаранции обжалването на кадровите решения да не води до концентрация на контрол от страна на един орган на съдебната власт, включително да бъде обсъдена възможността жалбите срещу изборите за членове на колегиите на ВСС от професионалните квоти и срещу конкурсите за съдии, прокурори и следователи да бъдат разглеждани от смесени състави на ВАС и на ВКС.

9. По отношение на ИВСС да се въведат допълнителни гаранции за прилагане на изискването, че инспекторите ще бъдат партийно неутрални, включително правило, че част от тях ще се номинират от общо събрание на ВКС и ВАС, и от прокуратурата и следствието, а Главният инспектор да е действащ съдия от определено ниво към момента на избора; стимулиране на включване на членове извън съдебната система; уточняване на правомощията, като изрично се посочи, че проверката на дейността на органите на съдебната власт включва и проверки по сигнали за незаконосъобразно разгласяване на материали по разследвания и незаконосъобразни практики при разрешаването и използването на специални разузнавателни средства; приемане на декларациите за имуществено от интереси от КПК, като проверката им да се извършва от ИВСС.

10. Ефективна система от мерки за превенция на корупцията и ефективни санкции срещу поведение, което уронва престижа и независимостта на съдебната власт и нарушава стандартите за професионално поведение на съдиите, прокурорите и следователите.

11. Нов модел на вътрешна организация на прокуратурата, който:

— съответства на европейските стандарти и добрите международни модели;

- гарантира съответната професионална автономия на про-

курора и ограничава до минимум възможностите за нередламентирана намеса, включително от страна на висшестоящи прокурори и административни ръководители, без това да възпрепятства инстанционния контрол и вътрешната ревизионна дейност;

— изгражда вертикална структура, която гарантира ефективността и отчетността, еднаквото прилагане на законите и държавната наказателна политика във всички структури на прокуратурата и прозрачното и ефективно прилагане на методическите правила за дейността в досъдебното производство на прокурори, следователи и други разследващи органи;

— гарантира възможностите за съдебен контрол върху актовете на прокурора, вкл. на вътрешни актове (напр. изземане на дела);

— ограничава на възможностите за злоупотреби с предварителните проверки;

12. Цялостно въвеждане на електронно правосъдие, в т.ч. електронно досъдебно производство, въвеждане на изкуствен интелект за подпомагане на досъдебното производство, както и гаранции за случайното разпределение на делата.

13. Решаване на проблема с прекомерния брой на отводи и самоотводи.

14. Награждане на капацитета на Националния институт по правосъдието, включително като развие изследователските му функции.

15. Разширяване на обхвата на статистическите данни, достъпни в Единната информационна система за противодействие на престъпността.

16. Завършване на прилагането на Стратегията за продължаване на съдебната реформа от 2014 г.

Промени в Закона за съдебната власт, залегнали в конституционната реформа, които могат да бъдат приложени на законово ниво:

1. Структуриране на методическото ръководство на главния прокурор под формата на писмени правила, приети и подлежащи на обжалване по определен в закона ред.

2. Ограничаване на правомощията на главния прокурор на законово ниво, предвид измененията в чл. 127, т. 5 и 6 от Конституцията.

2.2. НАКАЗАТЕЛНО-ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС

Срещу много от злоупотребите в прокуратурата, с които се прикриват корупционни престъпления и/или такива се използват за натиск върху техните извършители, може да се противодейства с промени в Наказателно-процесуалния кодекс. В него следва да бъдат разгледани следните направления:

1. Приемане на отхвърлените в 48-мото Народно събрание промени относно правата на ощетените юридически лица и на лицата, направили съобщение за извършено престъпление.

2. Унищожаване на иззети компютърни данни, които нямат отношение към разследването (но могат да се използват за контролирано изтичане) и съхраняване на останалите данни по начин, който не позволява нерегламентиран достъп и достъп, който не оставя проверима цифрова следа.

3. Унищожаване на вещественни доказателствени средства, събрани чрез специални разузнавателни средства във всички хипотези, в които те са или ненужни (напр. не са били допуснати в съдебна фаза или не са използвани в обвинителния акт), или са събрани по неотложност, но не са били разрешени от съда.

4. Одобряване на мерките за процесуална принуда, прилагането на СРС и използването на трафични данни чрез случаен подбор и разглеждане по същество, а не бланкетно от административен ръководител, негов заместник или определен единствен дежурен.

5. Въвеждане на мерки, които да гарантират повече отчетност в работата на прокуратурата и допълнителни гаранции за спазване на презумпцията за невиновност, включително чрез реформа в института на следствената тайна чрез въвеждане на ясни правила за разгласяване на информация и ясен обхват на следствената тайна, в т.ч.:

- право на обвиняемия да поиска разгласяване на информация;
- публичност на постановленията за прекратяване, спиране и отказ от образуване на досъдебни производства;
- изваждане на докладите на АДФИ и Сметната палата от обхвата на следствената тайна след определен срок;
- изрично изключване на групи информация от обхвата на следствената тайна, в т.ч. информация, която е била обществена информация преди образуването на досъдебното производство; статистическа информация;
- възможност за дерогирание на следствената тайна в случай на надделяващ обществен интерес и в случай на прекратени досъдебни производства, при гаранции за спазване на презумпцията за невиновност;
- задължение на прокуратурата да публикува в цялост материали по разследването, в случай, че те са станали публично достояние чрез средства за масова информация само частично (преследвайки политически или икономически цели).

6. Въвеждане на по-ефективна защита на интереса на пострадалите, включително чрез засилване на съдебния контрол върху начина, по който прокуратурата упражнява правомощията си

7. Засилена съдебна защита срещу злоупотреба с правомощия от прокурорите в досъдебното производство;

8. Въвеждане на електронна система за досъдебни производства, в която да се съхранява цялата документация и да се извършва комуникацията с разследващите органи и съда;

9. Подобряване на уредбата за издаване на Европейска заповед за арест с оглед елиминиране на излишни забавяния в процеса;

10. Въвеждане на видеозаснемане като алтернатива на използването на поемни лица;

11. Повишаване на изискванията за мотивиране на процесуални действия по неотложност;

2.3. ЗАКОН ЗА СПЕЦИАЛНИТЕ РАЗУЗНАВАТЕЛНИ СРЕДСТВА

Злоупотребите със специални разузнавателни средства (СРС), както в рамките на наказателните производства, така и извън тях, са един от механизмите за създаване и поддържане на незаконно влияние и корупционни зависимости. За ограничаването на тези рискове, съгласно препоръки на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, следва да бъдат разглеждани следните промени:

1. Подобряване на уредбата за унищожаване на веществени доказателствени средства, придобити чрез СРС, с цел ограничаване на злоупотребите с тях;

2. Публикуване на разширена статистическа информация за прилагането на СРС;

3. Разширяване на достъпа на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства с цел минимизиране на прикриването на информация от страна на органите на досъ-

ъдебното производство, в т.ч. директен достъп до ЕИСПП за идентифициране на производства, по които са прилагани СРС;

4. Повишаване на гаранциите срещу злоупотреби при прихващане на електронни съобщения по реда на Закона за електронните съобщения;

5. Предоставяне на Народното събрание на данни за прилагани СРС спрямо лица, без да са имали качеството на обвиняем и са кандидати за заемане на позиции в регулаторни и контролни органи, с цел избягване на формиране на зависимости чрез незаконосъобразни СРС;

6. Изрична уредба на технически маркери за СРС, с цел различаването им при незаконосъобразно разгласяване;

7. Разширяване на обхвата на контрола на НБКСРС и до Закона за електронните съобщения – както по отношение на трафичните данни, така и по отношение на всички аспекти на прихващането на електронни съобщения.

2.5. ЗАКОН ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО

Крайният резултат от корупционните престъпления (наред с множество други престъпления) е незаконно придобиване на имущество, поради което е нужен нов, ефективен и ограничаващ рисковете от злоупотреби Закон за отнемане на незаконно придобито имущество, който да съответства на Директива (ЕС) 2024/1260 от 24 април 2024 година относно възстановяването и конфискацията на активи, както и на решенията на СЕС и решенията на ЕСПЧ, със следните елементи:

1. Създаване на Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, избирана по процедура, съответстваща на тази в

Закона за противодействие на корупцията.

2. Уреждане на ясни и обективни предпоставки за стартиране и прекратяване на производство по отнемане на незаконно придобито имущество, които не могат по субективна преценка да се използват произволно.

3. Гарантиране на принципа на пропорционалност на прилаганите мерки, включително чрез въвеждане на методика за обективна оценка на имуществото, което подлежи на отнемане.

4. Установяване на гаранции за съдебна защита на правата на засегнатите лица.

2.6. СПЕЦИАЛНИ ЗАКОНИ, УРЕЖДАЩИ ДЕЙНОСТТА НА СЛУЖБИТЕ ЗА СИГУРНОСТ

Службите за сигурност от една страна са уязвими на корупционно влияние, вкл. от чуждестранни фактори, а от друга страна са инструмент за оказване на корупционен натиск чрез широките правомощия, с които разполагат. Един от аспектите на проблема е свързан и с прилагането на специални разузнавателни средства извън досъдебните производства, както и с достъпа до данни на мобилните оператори, което подлежи на минимален контрол. Множество вътрешноорганизационни проблеми и неефективности допринасят за корупционната среда и създават поле за оказване на натиск върху и от страна на служителите.

За ограничаването на тези рискове следва да бъдат разглеждани промени в специалните закони, в т.ч. Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, Закона за ДАНС, Закона за защита на класифицираната информация, Закона за специалните разузнавателни средства (по отношение на Държавна агенция "Технически операции"):

1. Въвеждане на национален координатор по сигурността, с функции по координация на службите, обединяване на информация и информирането на премиера, осигуряване на работата на Съвета по сигурността и др.

2. Засилване на проверките за интегритет, въвеждане на съвременни и ефективни инструменти за проверка, вкл. чрез полифизиограф.

3. Обособяване на военното разузнаване в отделна агенция, извън потенциалното политическо влияние на министъра на отбраната.

4. Обособяване на финансовото разузнаване като структура, отделна от ДАНС, поради неефективността на борбата с прането на пари, в т.ч. от корупционни дейности

5. Възстановяване на контраразузнавателната дейност и дейността по вътрешна сигурност на другите специални служби извън ДАНС, чрез връщане на тяхната автономия в това отношение.

6. Въвеждане на формални критерии за оценка на риска и техния контрол при разглеждане на разрешения за достъп до класифицирана информация, при изготвяне на доклади и други документи, с които се информират други държавни органи, както и за ограничаване на прекомерното засекретяване на документи.

7. Реформа в обхвата на понятията и отговорностите по отношение на стратегически обекти, обекти от критичната инфраструктура, критични субекти и операторите на съществени услуги, с оглед прецизиране на компетенциите на ДАНС.

8. Реформа в криптографската сигурност с оглед бързо въвеждане на електронен обмен на класифицирана информация на ниво наг "поверително", независимост на разузнавателните агенции от ДАНС и осигуряване на сигурна връзка и защитени зони в ключови загранични представителства.

9. Прилагане на общия ред по Административнопроцесуалния кодекс за обжалване на отнемането на разрешения за достъп до класифицирана информация.

10. Подобряване на обработката на сигнали с цел избягване на явлението “пощенска кутия за доноси”.

11. Въвеждане на правила за употреба на електронни документи и дигитални устройства с оглед превенция на изтичане на информация, в т.ч. делегация за въвеждане на подзаконово ниво на Mobile device management и централизиране на информацията относно локацията на устройствата.

12. Дигитализация на процеса на проучванията за надеждност за достъп до класифицирана информация.

2.7. ЗАКОН ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Спрямо България има висяща наказателна процедура от Европейската комисия поради две несъответствия с Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО. И двете несъответствия имат корупционен елемент, поради което законът трябва да бъде променен, за да бъде въведено задължителното му прилагане при закупуването на лекарства, които подлежат на реимбурсиране от НЗОК, както и за търговията с дървесина по Закона за горите.

В допълнение, следва да бъдат приложени и следните мерки:

1. Задължително прилагане на търгове от страна на частните болници, които се финансират над 50% от НЗОК.

2. Контролът от страна на Агенцията за обществени поръчки да бъде разширен и върху поръчки по част четвърта (“Отбрана и сигурност”) за прекратяване на порочни практики за зао-

бикаляне на публичността и праговете чрез незаконосъобразно разширително тълкуване на разпоредбите на тази част на закона.

3. Въвеждане на задължение за публикуване на обявление за сключен договор по изключенията в част четвърта (“Отбрана и сигурност”), освен в случаите, в които обявяването на основни данни (изпълнител, подизпълнители, стойност, предмет) би застрашило сновни интереси, свързани със сигурността на страната.

4. Разширяване на контрола чрез случаен избор на процедури за възлагане на обществени поръчки от страна на Агенцията по обществени поръчки, като същият се извършва задължително при всички процедури над определен праг на същественост.

5. Да се предвиди и ясна методика за определяне на ролята на публичните предприятия като възложител по закона, тъй като към момента всяко публично предприятие само определя своята роля, което носи рискове от заобикаляне на закона за скрито разходване на публични средства; включване на Българския енергиен холдинг в обхвата на закона.

6. Въвеждане на задължения за обявяване и идентифициране на скрити подизпълнители, вкл. чрез рамкови договори. Автоматизирана връзка с регистрите на НАП за установяване на скрити подизпълнители.

7. Подобряване на уредбата за т.нар. “инженеринг” при строителството, който създава корупционен риск.

8. Въвеждане на пределни срокове за провеждане на проучване по жалби по чл. 200, ал.3.

9. Подобряване на уредбата за поддържане на списъци за отстраняване от участие по чл. 54 и 55 с оглед на пълнота, актуалност, ред за водене, давностни срокове.

10. Въвеждане на изисквания към регистъра на КЗК за съхра-

нение на данни в структуриран вид и публикуването им като отворени данни.

11. Въвеждане на мерки за гарантиране на конкуренцията при използване на Централен орган за покупки

12. Намаляване на праговете по някои приложения към закона с цел гарантиране на по-висока конкуренция.

13. Прилагане на правилата за необичайно благоприятни ценови предложения спрямо отделни обособени позиции или елементи на обществена поръчка.

14. Ограничаване на възможностите за злоупотреби чрез отстраняване поради несъответствие с изискванията – въвеждане на предварително обявени съществени условия за отстраняване.

15. Ограничаване на корупционния риск при използване на стокови борси и тържища, в случаите, в които има само един доставчик или група свързани доставчици и цената на стоковата борса е по-висока от тази, която може да бъде получена в открита процедура. Ограничаване на използването на стокови борси, които налагат прекомерни ограничения за вход в борсата.

2.8. ЗАКОН ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

През 2026 г. беше отменен приетия през 2023 г. Закон за противодействие на корупцията, което на практика остави България без антикорупционен орган. Вместо това следва да се създаде орган, който не е бухалка, но има превантивни функции:

1. Фокусирани аналитични и превантивни функции, вкл. във връзка с обществени поръчки и проекти на нормативни актове;

2. Подпомагане на разследващите органи при разследване на

корупционни престъпления;

3. Въвеждане на задължение за изготвяне на периодични аналитични доклади за корупционни практики и мерки за тяхната превенция;

4. Въвеждане на електронно подаване на декларации с автоматично попълване на налични в регистрите данни;

5. Прецизиране на кръга на задължени лица за подаване на декларации с яснота за включването на ръководните и контролни органи на публични предприятия по Закона за публичните предприятия;

6. Премахване на неяснотите за приложимото право при преращане на сигнали от Комисията за защита на личните данни в качеството ѝ на външен канал за сигнали; задължение за обратна връзка към КЗЛД при движение по даден сигнал.

2.9. ОБЛЕКЧАВАНЕ НА РЕГУЛАТОРНИ РЕЖИМИ

Регулаторните режими са източник на корупционен риск, особено когато административният орган следва да направи преценка по целесъобразност (т.нар. лицензионни режими). Друг източник на корупция са административните процедури, при които няма последиствия от забавата или бездействието на административния орган (извън иск за вреди по реда на ЗОДОВ). Приоритетно трябва да бъде направен анализ и законови изменения в следните направления:

1. Идентифициране на лицензионни режими, които могат да бъдат трансформирани в регистрационни.

2. Идентифициране и премахване на скрити лицензионни режими, поради наличието на откази по целесъобразност, въпреки че такива не са предвидени в закон.

3. Въвеждане на мълчаливо съгласие при регистрационните режими чрез предварително автоматизирано вписване в съответния регистър.

4. Въвеждане на мълчаливо съгласие при някои разрешителни режими с по-нисък риск от неблагоприятни последици.

5. Въвеждане на право на заявителя да извърши някои действия в кръга на компетентността на административните органи, когато те не са извършени в срок (напр. изпращане на уведомления на заинтересовани страни в Закона за устройство на територията; изпращане на документи на друг административен орган за становище и др.).

6. Въвеждане на мълчаливо съгласие при комплексни процеси, в които участват множество институции – в случай, че една институция не отговори в срок, макар заявлението да не е директно към нея, процесът да може да продължи, приемайки липсата на отговор за съгласие.

7. Определяне на звено в централната администрация, което отговаря за мониторинга на регулаторните режими и за общата политика по намаляване на административната тежест чрез регулаторни режими (напр. Администрацията на Министерския съвет).

2.10. ОГРАНИЧАВАНЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИ ПРИ АДМИНИСТРАТИВНИЯ КОНТРОЛ ВЪРХУ СТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ

Административният контрол понякога се превръща от инструмент за гарантиране на точното прилагане на закона в инструмент за корупционно влияние и злоупотреба с власт. Извършването на проверки по политическа команда е както следствие, така и фактор за създаване на корупционни практики и зависимости. Поради тази причина следва да бъдат направени редица законови

промени за ограничаване на злоупотребите при извършване на административен контрол:

1. Въвеждане в общия закон (ЗОАРАКСД) и в специалните закони на правила за инициране на проверките, проследимост и отчетност. Ако проверката е иницирана служебно, а не по сигнал, следва да бъдат предвидени конкретни критерии, например определена периодичност, базирана на равнопоставеността (за всички еднакъв интензитет на контрола), случаен принцип (чрез система за случайно разпределение) или експлицитни индикатори за аномалии в дейността на икономическия субект, които могат (или дори трябва) да послужат за инициране на проверка.

2. Развиване на уредбата за сигналите, за да се избегне използването на фиктивни сигнали или такива от злонамерени конкуренти. Повишаване на отчетността: всеки контролен орган трябва да може да се аргументира защо е стартирана дадена инспекция.

3. Регламентация в специалните закони на релевантност на обхвата на проверката спрямо подадения сигнал или служебно установеното преди инспекцията отклонение.

4. Развитие на принципа за служебно събиране на информация от администрацията в специалните закони, дигитализация на контролната дейност.

5. Уреждане на възможност за съвместни или координирани по време и обхват инспекции от различни институции, в зависимост от спецификата на сектора. Възможност за ползване на констатациите на един контролен орган от друг орган.

6. Въвеждане на защитни механизми, вкл. съдебен контрол, в полза на гражданите и бизнеса срещу произвол на администрацията в описаните направления.

7. Въвеждане на видеодокументиране на инспекциите.

8. Определяне на отговорна институция по темата за адми-

нистративния контрол върху бизнеса – например Министерството на икономиката и индустрията.

9. Премахване на скрити лицензионни режими, които се използват за корупционен натиск и/или контрол върху даден пазар – напр. режима за регистрация на оползтоварящи организации, довел до десетократен ръст на продуктовете такси.

2.11. ПРИЛАГАНЕ НА САНКЦИИ И МЕЖДУНАРОДНИ ОГРАНИЧИТЕЛНИ МЕРКИ

Международните ограничителни мерки и санкционните механизми на партньорски държави са ключов инструмент за превенция на корупционните влияния. За да бъдат прилагани са необходими следните законови изменения:

1. Изменения в Закона за мерките срещу изпирането на пари, Закона за държавната собственост, Закона за общинската собственост и свързани закони, които гарантират, че лица, санкционирани за тежки нарушения на правата на човека, включително корупция, от партньорски на България държави, не създават риск за финансовата система и не могат да получават и да се разпореждат с публични средства и имущество публична държавна или общинска собственост;

2. Нов закон за международните ограничителни мерки, който урежда механизмите и отговорните институции за прилагането на ограничителни мерки на ЕС на територията на България.

2.12. ЗАКОН ЗА ПУБЛИЧНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

Публичните предприятия създават възможности за корупционни практики, поради своя статут:

1. Включване на големи и средни публични предприятия в обхвата на системата за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА)

2. Повишаване на прозрачността при увеличаване на капитала на публични предприятия, вкл. чрез публикуване на план за реализиране на инвестиции, бизнес план и правен анализ във връзка с приложимостта на правото, свързано с държавни помощи;

3. Загължително изискване на становище от АОП за приложимостта на Закона за обществените поръчки при сключване на договори над определена стойност.

4. Въвеждане на публичност на част от договорите, сключвани от публични предприятия, когато Законът за обществените поръчки не е приложим, особено по отношение на договори с висока стойност, при спазване на ограниченията на търговската тайна.

Антикорупционни мерки в изпълнителната власт

3.

3.1. ПОДОБРЯВАНЕ НА ВЪТРЕШНИ ПРОЦЕСИ И СТРУКТУРНИ РЕФОРМИ

3.1.1. Подобряване на вътрешните процеси при подготовка на процедури за обществени поръчки

С последните промени в Закона за обществените поръчки прозрачността беше повишена значително, както и бяха предвидени достатъчно възможности на подзаконово ниво да се определят шаблони за подаване на ценови и технически предложения в структуриран вид, който подлежи на анализ. Необходимите допълнителни антикорупционни стъпки са свързани с подобряване на вътрешните процеси, в т.ч.:

- 1.** Определяне на шаблони за ценови и технически предложения за най-често срещаните типове обществени поръчки.
- 2.** Въвеждане на типови технически спецификации за стандартни обществени поръчки (на база на CPV кодове, тип на възложителя, вид на процедурата и др.).
- 3.** Въвеждане на типови договори за стандартни обществени поръчки, което да ограничи проблемите, произтичащи от добавяне на клаузи в резултат на корупционни влияния.
- 4.** Въвеждане на типови методики за оценка с цел избягване на влияния върху методиката за оценка, с което да бъде облагодетелстван един или друг кандидат.
- 5.** Въвеждане на структуриран процес по осъществяване и отчитане на пазарни проучвания (преди или по време на извършването на пазарните консултации по реда на ЗОП), като пазарните проучвания следва да покажат възможните параметри на наличните на пазара решения, без непременно това да е съпроводено с конкретни стойности.

6. Въвеждане на задължение за използване регистрираните по реда на закона външни експерти в приемателните комисии и в комисиите по подготовка на процедурите, за поръчки с висок корупционен риск (напр. такива с висока стойност или прилагащи ограничени процедури).

3.1.2. Реформа в изпълнението на функциите на инспекторатите, Главния инспекторат и звената за вътрешен одит

Инспекторатите към министерствата, Главният инспекторат и звената за вътрешен одит трябва да бъдат имунната система на администрацията срещу злоупотреби. Към момента те не постигат тази цел – на места се използват като репресивен инструмент и за прикриване на следи и “санирание” на извършени нарушения, а не за тяхното вътрешно разследване. Затова следва да се разгледат и приложат следните мерки:

1. Регламентиране със закон на дейността на инспекторатите, свързани с тяхната антикорупционна функция и производството по установяване на конфликт на интереси.

2. Промяна в статута, йерархичната подчиненост, назначаването и освобождаването на ръководителите на Главния инспекторат и на инспекторатите по Закона за администрацията, въвеждане на специална извънведомствена отчетност, като и въвеждане на мандатност на ръководителите им за предотвратяване зависимости и влияния от ръководителите на съответните администрации, използването им като средство за натиск.

3. Въвеждане на механизъм за ротация на вътрешните одитори (чрез командироване) между организациите, вкл. на случаен принцип, както и работещ механизъм за методическо уеднаквяване на практиките по вътрешен одит.

4. Създаване на централизирана електронна система за дейността на инспекторатите, в т.ч. текущи проверки, доклади, наложени наказания. Системата би позволила текущ контрол от страна на Главния инспекторат, публичност на част от информацията и гаранция, че доклади и проекто-доклади няма да изчезнат при смяна на властта;

5. Създаване на централизирана електронна система за вътрешен одит, с пълна проследимост на одитните дейности и докладите.

3.1.3. Реформа в Министерство на вътрешните работи

Министерство на вътрешните работи е най-голямата система в публичния сектор. Същевременно тя е натоварена със сериозни правомощия, които подлежат на корупционни злоупотреби. Вътрешните механизми в МВР не са достатъчни за пресичане на тези практики, поради което е необходимо да бъдат направени редица промени, в т.ч:

1. Въвеждане на адекватна система за подбор, атестиране и въвеждане на ясни правила и критерии за израстване в йерархията; ограничаване на възможността за намеса на политическото ръководство и израстване по изцяло политически причини; въвеждане на мандатност на главния секретар.

2. Увеличаване на капацитета на инспектората и "Вътрешна сигурност" и включването им към мерките по т. 3.1.2.

3. Реформа на института на полицейската регистрация съгласно решение на Съда на Европейския съюз с оглед на избягване на злоупотреби с нея.

4. Реформа в режима на доброволните сътрудници и въвеждане на външен контрол с оглед ограничаване на злоупотреби, при запазване на гаранциите за защита на класифицираната информация и на оперативните цели.

5. Намаляване на ръководния персонал, оптимизиране на административния персонал, въвеждане на адекватна система за управление на човешките ресурси, отнемане на статута на полицейски орган на лица, които по длъжностна характеристика нямат нужда от такъв.

6. Въвеждане на независим външен надзор върху дейността на МВР чрез създаване на обществен съвет (вкл. с възможност за прилагане на жребий при избора), извадкови съвместни проверки на инспектората на МВР с омбудсмана и/или главния инспекторат и/или инспектората на Министерството на правосъдието; годишен доклад и преглед на дейността на инспектората и "Вътрешна сигурност" от независим външен одитиращ орган.

7. Разработване на методики, планове и аналитични звена за ефективна превенция на изборни нарушения;

8. Реформа в процеса на одобрение на инвестиционни проекти от страна на Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" с оглед на ограничаване на корупционния риск;

9. Повишаване на аналитичния капацитет на дирекция "Защита на финансовите интереси на Европейския съюз" (АФКОС).

3.1.4. Подобряване на работата на Агенцията за държавна финансова инспекция

Към момента Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) не може да се справи с обема от работа, която ѝ е възложена. За целите на повишаване на капацитета на АДФИ следва да бъдат приложени следните мерки:

1. Оптимизация и дигитализация на одитните и вътрешните процеси;

2. Въвеждане на централизирана система за планиране и от-

читане на инспекционната дейност;

3. Прилагане на машинночетими данни в структуриран вид към докладите;

4. Случаен избор на инспектори за извършване на инспекции;

5. Обективна система за приоритизиране на инспекции без политическа намеса;

6. Въвеждане на цялостна и изрична регламентация за начина на извършване на последващ външен контрол за законосъобразност при разходването на средства, свързани с извършване на дейности с обществено значение;

7. Актуализиране на административно-наказателните разпоредби в ЗДФИ и прецизиране на обхвата по отношение на публичните предприятия;

8. Въвеждане на отговорност за директора на АДФИ, както и за съответните ръководители на структурни звена, по отношение на докладите от финансовите инспекции;

9. Въвеждане на механизъм за ограничаване на инспекциите, възложени от прокуратурата и замяната им с външни одити;

3.1.5. Стандартизирана процедура за проверка за интегритет на държавни служители

Към момента липсват процедури за проверка на интегритета на държавните служители и за установяване на потенциални зависимости, които могат да носят със себе си корупционен риск.

Затова следва да бъдат разработени и въведени стандартизираны процедури за проверка на интегритет, вкл. чрез автоматизирана проверка в регистри, в системи на НАП и др., особено по отношение на служители, заемащи ръководни длъжности.

3.1.6. Ограничаване на корупционния риск в здравеопазването и при търговията с лекарства

Корупцията в здравеопазването е нарастващ глобален проблем, която подкопава достъпа до качествени грижи. Проявява се в различни форми, включително подкупи, злоупотреба с терапевтични показания (диагнози или индикации за прилагане на медикаменти) и фалшификация.

Търговията с лекарства е обект на корупционен интерес по няколко различни направления. Всяко от тях изисква подробен анализ, който включва данни от БОВЛ, НЗИС, НАП, Агенция "Митници", СЕСПА.

В публичното пространство са станали известни следните направления на съществен корупционен риск:

1. Отклоняване на медикаменти от легалната верига на доставка;
2. Злоупотреби с лекарства за редки болести;
3. Възлагане на доставчици, предложили по-висока цена в рамките на рамкови споразумения;
4. Фаворизиране на фиктивни дистрибутори без реална складова база и логистичен капацитет;

Всички тези проблеми трябва да бъдат разрешени чрез подзаконови и организационни мерки и чрез автоматизирана оценка на риска в реално време на база на данни от цитираните по-горе системи.

С оглед на ограничаване на корупционните практики в сферата на здравеопазването и конкретно в НЗОК е необходимо да бъдат реализирани следните мерки:

1. Изпращане на електронни уведомления на пациентите (sms, viber, email, eЗдраве) за всяка извършена дейност, която се заплаща от НЗОК;

2. Аналитични звена за текущ контрол и мониторинг за всяка от големите финансови отговорности по бюджет (болнична помощ, лекарстволечение, помощни средства)

3. Гарантирано конкурсено начало при заемане на контролни позиции и ръководството им.

4. Създаване на антикорупционен съвет към НЗОК (с участници от академичната сфера, от международни одиторски фирми и от представители на граждански организации), който има достъп до финансова и договорна документация с цел последващ контрол;

5. Кръстосан метод на контрол (за РЗОК) – одитори от едно РЗОК на случаен принцип да проверяват друго РЗОК

6. План за контрол за всички болници при еднаква степен на интензитета на контрола

7. Пълна дигитализация на документооборота.

8. Реформа в ТЕЛК с цел установяване на фалшиви медицински експертизи на база на автоматизиран анализ на риска.

9. Проверка на видеозаписи от операции на случаен принцип, вкл. от независими експерти и при запазване на анонимността на проверяващите, с цел ограничаване на фиктивните операции с манипулирани записи.

3.2. Повишаване на прозрачността

Прозрачността е основен антикорупционен инструмент, поради което тя трябва да бъде максимизирана чрез прилагането на действащата нормативна уредба, най-вече чрез Закона за достъп до обществена информация:

1. Публикуване и поддържане в актуален вид на набори от данни в машиночетим отворен формат.

2. Надграждане на Системата за електронни бюджетни раз-

плащания (СЕБРА) с функционалност за автоматизирано публикуване на данни за всички плащания (с изключение на тези за заплати, осигуровки и плащания, свързани с националната сигурност).

3. Поетапно включване в СЕБРА на общините и на ключови публични предприятия.

4. Изпълнение на изискванията за публикуване на данни в структуриран вид от платформата за електронни обществени поръчки (ЦАИС ЕОП).

5. Разширяване на обхвата на отворените данни от Търговския регистър с включване на данни за заявителите на вписвания, одитори, заверяващи отчетите, действителни собственици и др.

6. Разширяване на използването и последващия контрол на механизма по чл. 15б, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация за публикуване на масиви от данни от висок обществен интерес;

7. Публичност на данните за болничните легла, разпределени по болници и отделения

3.3. Анतिकорупционна дигитализация на процеси и изграждане на информационни системи

Дигитализацията на процеси и данни е важен антикорупционен инструмент. За съжаление, при изграждането на текущите системи много от основните антикорупционни функции са пропуснати, поради което тези системи следва да бъдат надградени, следвайки следните принципи:

1. Одитируемост (достъп до актуален изходен код, документация, мрежова архитектура, структура на базата данни).

2. Проследимост на действията (одитна следа за всяко ключово действие в системата), в т.ч. достъп до одитната сле-

да на лицата, за които се отнася, вкл. чрез приложно-програмни интерфейси..

- 3.** Интегритет (защита срещу манипулация).
- 4.** Правно-значимо използване на криптография (електронни времеви печати, електронни подписи и електронни печати по смисъла на Регламент (ЕС) 910/2014)
- 5.** Адекватен IAM (идентичност и контрол на достъпа), внедряване на privileged access management, многофакторна автентикация, интеграция със системи за управление на човешки ресурси и др.
- 6.** Защита на данните от изтичане и загуба.
- 7.** Прозрачност (публикуване на максимално много набори от данни).
- 8.** Случайно разпределение с проследимост и възможност за независима проверка.
- 9.** Валидация на данните и повече данни в структуриран вид.
- 10.** Автоматизиран анализ на риска от измами или друго противоправно поведение, в т.ч. корупционно поведение.

3.3.1. Централизирана система за одитна следа

Необходимо е изграждането на централизирана система за одитна следа с отворен код, базирана на популярни технологии, която да осигури проследимост на действията във всички информационни системи в общественостния сектор.

Одитната следа от всяка информационна система трябва да бъде включена на няколко нива: система за управление на бази данни, приложение, операционна система, автентикация, и съответно изпратена/изтеглена чрез агент или по друг начин към централизирана система за одитна следа.

В рамките на централизираната система, одитната следа

да бъде защитена от подмяна и изтриване чрез криптографски методи. Данните трябва да бъдат удостоверени и чрез публична услуга за електронен регистър (ledger) по смисъла на регламента eIDAS 2.0. В допълнение, следва да бъде архивирана в различни публичноправни организации.

За да бъде постигната максимална полезност, трябва да бъде въведено централизирано управление на идентичностите на потребителите, функционалности за търсене и анализ, както и за корелиране на одитна следа между системи.

Пълната и гарантирана проследимост е важен превантивен механизъм срещу корупционни действия, както от страна на потребители на системата, така и от страна на администратори, администратори на бази данни и друг технически персонал.

3.3.2. Система за централизирано случайно разпределение

Случайното разпределение на преписки и дела е ключов антикорупционен инструмент, ако може да бъде гарантирано, че не може да се оказва влияние върху случайността на разпределението. Има достатъчно свидетелства за обратното, поради което с последните две промени в Закона за съдебната власт бяха въведени критерии за проверимост и интегритет на случайното разпределение на дела, както и изграждане на централизирана система за разпределение за съдебната власт, която да бъде използвана както от съдилищата (общи и административни), така и от прокуратурата, следствието и инспектората към ВСС.

Аналогична централизирана система за случайно разпределение, с технологични гаранции за случайността и проследимост на действията (напр. чрез разпределен протокол, включващ множество участници) следва да бъде изградена и в изпълнителната власт.

Системата трябва да се ползва от всички системи, в които се извършва една от следните дейности, при които има корупционен риск:

- 1.** Контролна дейност – кой обект, от кой служител/служители да бъде проверен.
- 2.** Обработка на заявления и преписки за издаване на разрешения и лицензи.
- 3.** Обработка на други заявления и преписки, свързани с висок материален интерес.

3.3.3. Пълна дигитализация на документооборота

В много организации хартията продължава да е водеща, като тя впоследствие се въвежда в деловодните системи, а на места деловодните системи се използват единствено за издаване на входящи номера и проследяване на срокове, въпреки че това противоречи на подзаконвата нормативна уредба към Закона за електронното управление.

Необходимо е документите да се създават и подписват единствено като електронни документи, а разпечатването да е единствено за удобство, а не за да обслужва процеса.

Нужно е и да се дигитализира съгласувателната процедура по чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация, в т.ч. финансовите обосновки.

След като документооборотът е дигитализиран, ще бъдат въведени централизирани проверки за забавени преписки отвъд законовия срок – напр. от инспектората на Министерския съвет, със съответните санкции. Често забавените преписки са индикация за корупционен риск, особено когато има неравномерно спазване на сроковете в рамките на една и съща администрация при различни заявители.

3.3.4. Секторни информационни системи

За ограничаване на корупционния риск и ранно откриване на корупционни практики, най-малко следните информационни системи следва да бъдат наградени със съответните подобрения/функционалности:

СИСТЕМА	ФУНКЦИОНАЛНОСТ
<p>1. Система за управление на европейските фондове (ИСУН)</p>	<p>Интеграция с ЦАИС ЕОП (платформата за електронни обществени поръчки); автоматизирано установяване на аномалии при финансови корекции (концентрация на органи и бенефициенти с наложени корекции, концентрация на дела за оспорване на финансовите корекции при едни и същи съдии, концентрация на адвокати по тези дела).</p>
<p>2. ВерИС (система на БАБХ)</p>	<p>Пълна проследимост на действията и гаранции за интегритета на данните с цел превенция на въвеждането и заличаването на фиктивни животни, вкл. чрез фалшиви ушни марки, подаването на манипулирана информация към разплащателната агенция по отношение на субсидиите, изтичането на информация за предстоящи проверки и др.</p>
<p>3. Системите на Държавен фонд "Земеделие"</p>	<p>След промени в съответната нормативна уредба – прилагане на критерии за свързаност на бенефициенти, сравнение на данните с тези в информационната система на Агенцията по геодезия, картография и кадастър, както и публикуването на отворени данни в максимален обхват, без да се ограничават до минималните изисквания по директива, така че данните да позволяват независим външен анализ на аномалии при изплащането на субсидии.</p>

СИСТЕМА

ФУНКЦИОНАЛНОСТ

4. Тол-системата	Въвеждане на задължителна одитна следа за ключови действия, автоматизирано обработване на данните от кантарите, и ограничаване на достъпа и периода на съхранение на данните за преминаващите автомобили, чрез който достъп може да бъде осъществявано активно проследяване на автомобили.
5. Вътрешните системи на Агенция "Митници"	Параметрите на рисковите профили да бъдат 1) програмируеми и динамични и 2) защитени от изтичане, тъй като риск от корупционни практики в Агенция "Митници" произтича от евентуална предварителна информация за рисковите профили в системата, което позволява на закононарушителите да заобикалят автоматизирано откриване. Интегриране на системите на Агенция "Митници" със системите на МВР и АПИ. Случайно разпределение при определяне на смените на митническите служители. Използване на камерите за видеонаблюдение и разпознаване на номера, както и разпознаване на характеристики на автомобилите с цел идентифициране на използване на фалшиви номера. Използване на изкуствен интелект върху рентгеновите изображения с цел откриване на проблемни товари.
6 Система за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА)	Автоматизиране на публикуването на отворени данни (съгласно последните промени в подзаконвата уредба), както и за интеграция с платформата за обществени поръчки (ЦАИС ЕОП) и обвързване на всяко плащане с обществена поръчка или номенклатура от изключения от Закона за обществените поръчки; интеграция със системата на НАП за публични задължения; автоматизирано установяване на аномалии в наредените плащания.

СИСТЕМА	ФУНКЦИОНАЛНОСТ
<p>7. Платформата за електронни обществени поръчки (ЦАИС ЕОП)</p>	<p>Въвеждане на повече данни в структуриран вид, както и публикуването им като отворени данни, съгласно приложимия международен стандарт и в съответствие с последните промени в Закона за обществените поръчки.</p>
<p>8. Системите на МВР във връзка с движението по пътищата</p>	<p>Установяване и публикуване на данни за “рецидивисти” на пътя. Премахване на възможността за нерегламентирано изтриване/анулиране на електронни фишове. Задълбочаване на интеграцията с EUCARIS за по-ефективна превенция на регистриране на крадени автомобили.</p>
<p>9. Системите на Националната здравноосигурителна каса</p>	<p>Публикуване в близо до реално време на отворени данни за всички разходи на Касата, като индивидуализирани записи, включващи бенефициент, дейност, лекарства и други данни.</p>
<p>10. Таксиметров регистър</p>	<p>Предоставяне на достъп на НАП до данните в него, с цел избягване на укриването на данъци; автоматизиран анализ на риска.</p>
<p>11. Търговски регистър и регистър на ЮЛНЦ</p>	<p>Обявяване в структуриран вид на актуална информация за собствеността в акционерните дружества, вкл. чрез интегриране на Търговския регистър и системите на Централния депозитар; публикуване като отворени данни на обстоятелства за заявители на вписвания и одитори.</p>

СИСТЕМА	ФУНКЦИОНАЛНОСТ
<p>12. Системи на Електроенергийния системен оператор (ЕСО)</p>	<p>Публичен регистър със заявления за присъединяване и решения по тях както за потребители, така и за съоръжения за съхранение и производители с публичност на участие на всеки в разходите за рехабилитация на мрежата и нейното изграждане; отворени данни и на прилагането на принципите на случайно разпределение и на гарантирана поредност; отворени данни за всички разходи по управление на електропреносната и електроразпределителните мрежи и разпределението на капацитет в мрежите.</p>
<p>13. Системи за контролна дейност (напр. на НАП, БАБХ и др.)</p>	<p>Въвеждане на видео-документиране на някои проверки от контролните органи и интегриране с централизираната система за случайно разпределение.</p>
<p>14. Система за управление на националните инвестиции (СУНИ)</p>	<p>Преминване на всички национални фондове към Системата за управление на национални инвестиции (СУНИ), в т.ч. Национален фонд "Култура", фонда за пътна безопасност на МВР, Националния доверителен екофонд (чиято система не функционира), Националния фонд за декарбонизация и др. Награждане на СУНИ за постигане на максимална прозрачност и проследимост.</p>
<p>15. Въвеждане на допълнителни данни в системата ARACHNE</p>	<p>Към момента системата за оценка на риска ARACHNE използва данни от ИСУН. За повишаване на ефективността на системата, следва към нея да се добавят данни от платформата за обществени поръчки, СЕБРА, както и данни от Търговския регистър по отношение на финансовите отчети, когато бъдат налични в машинночитим вид чрез единната входна точка; публична отчетност на използването на ARACHNE.</p>

Някои системи са твърде остарели или не могат да покрият съвременните изисквания, поради което трябва да бъдат изградени наново.

Има системи, които е трябвало да бъдат изградени отдавна, но все още не са:

СИСТЕМА	ФУНКЦИОНАЛНОСТ
<p>1. Система за избор на членове на Висшия съдебен съвет от професионалната квота</p>	<p>Изграждане на нова система, тъй като настоящата система не предоставя достатъчни гаранции за обективност на вота. За следващата итерация трябва да бъдат приложни всички добри практики и международни препоръки, вкл. на Съвета на Европа Rec(2004)11.</p>
<p>2. Системата за анализ на корупционния риск на КПК</p>	<p>Съгласно т. 4.3.1</p>
<p>3. Система за управление на опашките на ГКПП</p>	<p>Изграждане на система, чрез която да се управляват опашките и паркирането на ГКПП, която да предоставя на водачите на тежкотоварни автомобили свободен избор къде да паркират и почиват, с възможност да плащат всички такси онлайн, с оглед премахване на гържавно-подпомогнатия монопол на частните паркинги в близост до ГКПП.</p>
<p>4. ЕСГРАОН</p>	<p>Изцяло нов регистър, в който има пълна проследимост на действията, на достъпите, както и данни в структуриран вид за основанията за вписване и заличаване, електронни образи на оригиналните документи на хартиен носител, и стабилни и бързи вътрешни електронни административни услуги, за да се избегне копирането на целия регистър към множество институции, което увеличава значително риска от злоупотреби с данни от регистъра.</p>

СИСТЕМА**ФУНКЦИОНАЛНОСТ**

5. Регистър на недвижимите културни ценности	Създаване на адекватен регистър на недвижимите културни ценности, вместо настоящите електронни таблици, и свързването на регистъра с процесите по Закона за устройство на територията, с оглед ограничаване на рисковете както за злоупотреби с културни ценности, така и с необосновано забавяне на строителни разрешения, което създава корупционен риск.
6. Система за административнонаказателна дейност	Изграждане на централизирана система за административнонаказателна дейност, съгласно пътната карта за изпълнение на стратегията за електронно управление и използването ѝ от всички администрации.
7. Централизирана система на инспекторатите и звената за вътрешен одит	Изграждане на централизирана система за дейността на инспекторатите и звената за вътрешен одит съгласно т. 3.1.2
8. Единната система за устройство на територията, инвестиционно проектиране и разрешаване на строителството	Изграждане, паралелно със съответните законови промени, на единна система, предвидена по НПВУ, за пълна дигитализация на процесите по устройствено планиране, инвестиционно проектиране и разрешаване на строителството.
9. СЕСПА	Изграждане на нова система СЕСПА за проследяване на количествата на лекарствени продукти.
10. Централизирана система за публична продан	Въвеждане на задължителни електронни търгове чрез централизирана система при продажба от страна на държавни и общински органи и публични предприятия, в т.ч. дървесина, публична продан на движими вещи, продажба на недвижимо имущество от централната и местната власт.

СИСТЕМА

ФУНКЦИОНАЛНОСТ

11. Регистри по Закона за електронните съобщения

Изграждане на информационна система за водене на регистрите по Закона за електронните съобщения (след съответните нормативни промени) с цел повече проследимост и по-малко злоупотреби с достъп до трафични данни.

3.3.5. Дигитализация на данни и процеси и автоматизиран контрол

В множество сектори на държавното управление контролната дейност се извършва на хартия, което допуска подаване на манипулирани или изцяло фиктивни данни и създава корупционен риск. За да се ограничи този риск, следва в множество сектори редица процеси да бъдат дигитализирани, като се извърши най-малко следното:

- 1.** Подаването на данни в рамките на контролната дейност да се осъществява по електронен път, в машинночитим формат;
- 2.** Проверките на документите и данните да бъде подпомагано с автоматизирани контроли и изкуствен интелект за установяване на аномалии, за да бъде ограничен човешкият фактор;
- 3.** Разпределението на служителите в рамките на контролната и акредитационната дейност да се извършва на случаен принцип;
- 4.** Да се въведе автоматизирано установяване на свързаност между контролирани/регистрирани лица – напр. при предоставяне на субсидии, при акредитиране на верифициращи органи, при данъчни проверки и др.

3.4. Специализирани одити на ключови системи

Много от системите, описани по-горе, следва да бъдат одитирани спешно с цел да бъде установено дали изпълняват правилно законоустановените си функции, в т.ч.:

1. ЦАИС “Електронни обществени поръчки” – одит дали заложената в нормативна уредба криптографска защита на офертите от предварително разкриване е реализирана правилно и дали няма гранични случаи и начини за нейното заобикаляне.

2. Системите на Агенция “Митници” – одит дали допускат заобикаляне на автоматизираните проверки чрез рискови профили, както и дали мерките срещу изтичане на информация са достатъчно адекватни (ограничаване на достъп, проследимост).

3. Имотен регистър – одит за достъпа до одитната следа на достъпите.

4. Тол системата и системата за анализ на трафика – одит на гаранциите срещу ръчно вмешателство в данните (изтриване, подмяна, добавяне на привилегировани номера), както и гаранциите за защита на данните на преминаващите автомобили през контролните пунктове.

5. Националната здравно-информационна система – одит за гаранциите за защитата на лични данни – дали системата пази необходимата одитна следа при достъп, дали базата данни със здравните записи е отделена от идентичността на пациента и по какъв начин, дали се проверяват коректно електронните подписи на подаващите информация и др.

6. RegiX – одит на адантерите и на правата на достъп до базите данни, към които осигуряват достъп, с цел превенция на нерегламентиран достъп.

7. Одит на системите, свързани с прихващане на електронни съобщения в ДАНС и ДАТО по реда на Закона за електронните съобщения, с цел гарантиране на проследимост и високи гаранции сре-

щу злоупотреби

8. Национална система за мониторинг на ДАТО – одит на всички аспекти на достъпа до данните и проследимостта на операциите

9. Система за електронни услуги на Държавен фонд земеделие – одит на всички аспекти на достъпа до данните и проследимостта на операциите

3.5. Изпълнение и обновяване на стратегически документи и международни препоръки

Министерският съвет следва да обнови Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021 – 2027 г.) и пътната карта към нея, както и да ускори прилагането на тези стратегически документи.

Като част от този процес, е необходимо да бъдат отразените препоръките от доклада на ОИСП “Реформиране на проверките за почтеност и етичните кодекси в България: препоръки по отношение на Комисията за противодействие на корупцията”, както и препоръките на ОИСП за борба с корупцията и **отговорно бизнес поведение** да бъдат анализирани и приложени на местно ниво, с необходимите за това нормативни и организационни промени.

С оглед на гарантирането на редица аспекти, свързани с изпълнението на инфраструктурни проекти, България следва да се присъедини към т.нар. **Blue Dot Network**

Работа на регулаторните и контролни органи

4.

С последните промени в Закона за обществените поръчки прозрачността беше повишена значително, както и бяха предвидени достат

4.1. Механизъм за избор на членове

Персоналният състав на регулаторните и контролни органи е основен определящ фактор за тяхната ефективност и ограничаването на корупционния риск. Досегашните практики за попълване на регулаторни и контролни органи на квотен принцип с политически номинации не може да постигне целите, с които са създадени тези органи.

В същото време, отговорността за избирането на персоналния състав е на Народното събрание, като този парадокс може да бъде преодолян единствено чрез ясен и прозрачен процес и максимално обективни критерии.

Такъв процес и критерии могат да бъдат заложили както в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, така и в секторното законодателство, уреждащо функционирането на тези органи и следва да включва най-малко следното:

- 1.** Да се предвиди институционализирана възможност организации с капацитет в съответната област да могат да предлагат на вниманието на народните представители потенциални кандидати, които да бъдат изслушвани в ресорната постоянна парламентарна комисия, така че депутатите да могат да преценят дали формално да припознаят и внесат някоя от тези кандидатури.

- 2.** Да се обособи отделна проверка за интегритет (проверка за наличие на високи нравствени качества и отсъствие на корупционни индикации), предхождаща проверката за наличие на изискуемите професионални качества в ресорната комисия. Проверката за интегритет ще бъде възложена на парламен-

тарната комисия по противодействие на корупцията, като за целта ще бъдат предвидени конкретни правомощия и осигурен съответен ресурс и капацитет. В рамките на проверката да бъдат изисквани и справки от Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства и от Прокуратурата на Република България.

3. Сроковете за провеждане на тези процедури ще бъдат достатъчни, за да гарантират задълбоченост на всички проверки и изслушвания и реално обществено участие.

4.2. Ограничаване на корупционния риск

Корупционният риск в регулаторните и контролни органи може да бъде ограничен чрез ефективно прилагане на следните подходи, вкл. чрез необходимите за това законови промени:

1. Случайно разпределение – всички преписки, сигнали, проекти на решения и други документи следва да бъдат разпределяни на случаен принцип, по начин, който предоставя технологични гаранции за ненамеса в процеса на разпределяне.

2. Колективно вземане на решения и децентрализация на ръководните функции – следва да се избягва свръховластяване на ръководителя на съответния орган, като вместо това максимално широк кръг от решения се вземат в колективен формат.

3. Прозрачност – максимално голяма част от работата на съответния орган трябва да бъде публична, в т.ч. процеса на вземане на решения, вътрешни експертни становища, анализи и данни. Всеки орган трябва да приоритизира масиви от данни, които да бъдат публикувани като отворени данни. Документи и решения, които не са публични поради наличие на търговска тайна, трябва да бъдат публикуване веднага след изтичане на срока на защита;

4. Проследимост на действията в информационните системи – в специализираните информационни системи на съответните органи трябва да има адекватна одитна следа, без възможност за изтриване.

5. Стриктно прилагане на Закона за лобизма спрямо членове на регулаторните и контролни органи.

4.3. Ефективност на антикорупционните функции

Немалка част от регулаторните и контролни органи имат и антикорупционни функции, които трябва да бъдат развити и ефективно използвани. Във всеки орган могат да бъдат набелязани конкретни краткосрочни и средносрочни мерки. Предвид независимостта на тези органи, изредените по-долу мерки биха дали преимущество на кандидатите за съответните постове, в чиито концепциите са залегнали. В някои случаи мерките следва да бъдат реализирани чрез изменения в специалните закони, които уреждат дейността на тези органи.

4.3.1. Комисия за превенция и противодействие на корупцията

Комисията за противодействие на корупцията беше закрыта без адекватен анализ и това остави страната без антикорупционен орган. Както е посочено по-горе, нашето предложение е за създаване на Комисия за превенция и противодействие на корупцията, която да няма риск да се превърне в "бухгалка", но да изпълнява антикорупционни мерки.

КПК и КПКОНПИ игнорираха потенциала на автоматизирания анализ на корупционния риск – системата за анализ на корупционния риск, предвидена в стратегически документи през 2016 г., все още не е изградена.

Бъдещата комисия трябва да изгради такава система, вкл. с из-

ползване на изкуствен интелект, която да използва данни от електронните регистри и бази данни в публичния сектор, както и от подадените декларации за имущество и интереси и от открити източници, за да установи случаи на висок корупционен риск, по който да последват съответните действия за установяване на евентуални корупционни престъпления, като системата трябва да стъпи на ясна методика за установяване на корупционния риск.

Необходимо е да се извърши цялостен одит на дейността на закритите КПК и КПКОНПИ и да се публикува доклад с установените нарушения и потенциални злоупотреби.

4.3.2. Комисия за защита на конкуренцията

По направлението “Обществени поръчки” в КЗК трябва да бъде въведен случаен избор на докладчик и случаен избор на експертен екип, като тези мерки могат да бъдат уредени и на законово ниво, с цел по-голяма устойчивост.

По направлението “Защита на конкуренцията” в КЗК следва да повиши значително проверките на място при разследване на картели и монополи.

4.3.3. Инспекторат към Висшия съдебен съвет

Правомощията на ИВСС следва да бъдат прецизирани с оглед осъществяване на контрол по законосъобразното провеждане на конкретни наказателни производства, в т.ч. по прилагането на специални разузнавателни средства, злоупотребата с удължаване на разследването, третирането на обвиняем като свидетел и други процесуални злоупотреби.

Необходима е и повече публичност на дейността на ИВСС, в т.ч.:

- 1.** Регулярни отчети за дейността и подробна публична статистическа информация за обхвата и резултатите от проверките;

2. При на анализа на дела, приключили с влязъл в сила съдебен акт, да бъде извършван и задължителен преглед на обстоятелствата по всички дела, по които България е осъдена в Европейския съд по правата на човека и осигуряване на публичност на констатациите и препоръките.

4.3.4. Комисия за защита на личните данни

С приемането на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или оповестяващи информация за нарушения, Комисията за защита на личните данни беше определена за външен канал за подаване на сигнали, в т.ч. на сигнали за корупция. Такова организационно отделяне добавя допълнителни пречки пред разкриването на самоличността на подателя на сигнала, но не елиминира рисковете от влияние върху комисията или техническите лица, обслужващи информационната система.

За ограничаване на тези рискове следва да бъде предвидена възможност за технологична анонимизация чрез криптографски методи и деанонимизация с ключ, управляван от трета организация (напр. съд), в случаите, в които е необходимо разкриване на самоличността на подателя на сигнала. Такава мярка би повишила доверието в канала за сигнали в КЗЛД.

4.3.5. Сметна палата

Независимият одит и прозрачността е основни антикорупционни инструменти, поради което следва да се обмисли прилагането на следните мерки от страна на Сметната палата:

1. Прецизиране на обхвата на задължителните одити с оглед ефективно използване на наличния одитен капацитет;
2. Публикуване на данни в структуриран вид като приложения към одитните доклади;
3. Публикуване на одитните доклади след изтичане на опре-

делен срок, в случаите на приобщаването им като материали по разследването в рамките на наказателно производство;

4. Разширяване на обхвата на одитите за съответствие, с включване на: управление на човешките ресурси, обща стойност на притежаване на активи, в т.ч. ИКТ и др.

5. Прозрачен механизъм за идентифициране на високорискови публични предприятия, чиято дейност да бъде одитирана в цялост, в т.ч. обществени поръчки, рамкови договори, възлагания извън ЗОП, превъзлагания и др.

4.3.6. Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства

Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства изпитва затруднения да упражнява контролните си функции поради липса на достъп до всички необходими материали по разследванията и до актуални данни за прилагането на СРС.

За да работи ефективно, правомощията на НБКСРС трябва да бъдат разширени със законодателна инициатива, вкл. по отношение на справките за трафични данни по Закона за електронните съобщения, както и да бъде предоставен достъп в реално време до справки в Единната информационна система за противодействие на престъпността.

4.3.7. Национална здравноосигурителна каса

Националната здравноосигурителна каса разполага с бюджет от над 8 млрд. лв. От това само по себе си произтича корупционен риск, който следва да бъде ограничен по няколко направления:

1. Създаване на аналитично звено или звена за текущ контрол и мониторинг за всяка от големите финансови отговорности по бюджет (болнична помощ, лекарстволечение, помощни средства).

2. Гарантиране на конкурсното начало при заемане на длъжности с контролни правомощия.

3. Използване на случайно разпределение при извършване на контролни дейности, вкл. одитори от една РЗОК да да проверяват на случаен принцип дейността на друга РЗОК.

4. Гарантиране на балансираност на проверките на лечебните заведения, така че да няма лечебни заведения без проверки и други с постоянни проверки.

5. Пълна дигитализация на документооборота в НЗОК и РЗОК.

6. Въвеждане на мониторинг и контрол на разходите, които позволяват лесно проследяване на всички финансови операции и намаляват риска от злоупотреби.

7. Отворени данни за всички плащания, всички бенефициенти, по лекарства/процедури.

8. Създаване на антикорупционен съвет, който има достъп до финансова и договорна документация с цел последващ контрол.

9. Провеждане на антикорупционни обучения за служителите на РЗОК и СЗОК, свързани с индикатори за корупция и конфликт на интереси.

4.3.8. Агенцията за публични предприятия и контрол

Агенцията следва да осигури максимална прозрачност по линия на правомощията си, свързани с публичните предприятия, в т.ч.:

1. Повишаване на прозрачността на конкурсите за членове на управителни и контролни органи на публичните предприятия, тъй като в момента интернет страницата на агенцията позволява единствено публикуване на прикачени документи, без метаданни, възможност за търсене, справки, абониране, известия и др. ключови функционалности.

2. Разширяване на информационната система за публичните

предприятия с интеграция с Търговския регистър и платформата за електронни обществени поръчки, поддържане на актуален списък с публични предприятия, терхните управителни и контролни органи, съответните мандати, упражняването на правата на държавата и др.

4.3.9. Комисия за енергийно и водно регулиране

Комисията за енергийно и водно регулиране следва да приложи най-малко следните мерки за повишаване на прозрачността и ограничаване на корупционния риск:

- 1.** Публичност на актуалните ценови модели, по които работи комисията и регламентиране на механизми за обществено обсъждане и извършване на промени в тези модели;
- 2.** Извършване на проверки на място по определен ред, с пълна проследимост и използване на случайно разпределение;
- 3.** Максимално автоматизиране на процесите по обработка на жалби към комисията, с оглед намаляване на натоварването на експертите за рутинна работа и увеличаване на ролята им в проверки по същество;
- 4.** По-широки правомощия на КЕВР и по-бърза процедура при жалби от клиенти за неизпълнение и забава на мрежовите оператори при присъединяване на нови клиенти. Ясно разписани срокове за присъединяване скрепени със санкции при забава от страна на оператора.
- 5.** Въвеждане на ясни и обективни законови изисквания в Закона за енергетиката за търговската тайна по отношение заявленията на дружествата от сектори Енергетика и ВиК и техните отчетни доклади, с оглед ограничаването на заличаването на информация в публикуваните на интернет страницата на КЕВР документи;

6. Въвеждане на нормативно изискване КЕВР да публикува на интернет страницата си годишните отчети на дружествата от сектори Енергетика и ВиК, включително финансовите отчети и отчетите за изпълнение на лицензи и/или бизнес планове с оглед осигуряване на публичност и даване на възможности на заинтересованите страни за независими и обективни анализи.

7. Въвеждане на нормативно изискване КЕВР да проверява финансовите отчети и отчетите за изпълнението на лицензионните изисквания и/или на одобрените бизнес планове на дружествата от сектори Енергетика и ВиК, и да публикува резултатите от извършените проверки.

8. Въвеждане на нормативно изискване КЕВР да публикува на интернет страницата си освен доклади и проекти на решение при започване на процедура за одобряване на цени в сектор Енергетика, но и на електронни ценови модели, по които са разработени докладите и проектите на решения, с оглед осигуряване на прозрачност и публичност на информация.