

# ДОКЛАД

за дейността на Центъра за превенция и противодействие  
на корупцията и организираната престъпност  
към Министерски съвет

Май 2012 година

## Увод.

Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност /ЦППКОП/ е инструмент на изпълнителната власт за реализиране на **Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност**. Създаването му е и в рамките на препоръките и принципите на **Конвенцията на ООН за противодействие на корупцията** от 2003 г., ратифицирана от Р.България през 2006 г. В неговата дейност е предвидено участието както на всички компетентни в тази сфера държавни институции, така и на структури на гражданското общество, съсловни организации, медии, структури на Европейския съюз и други партньорски държави.

Създаването на Центъра е израз на политическа воля, на принципно нов подход на правителството за справяне с корупцията и организираната престъпност като основни проблеми, които нанасят огромни щети на икономиката, подкопават доверието в политическата система и държавността и рушат имиджа на страната в Европейския съюз и международната общност като цяло.

Реализирането на този проект се осъществява с експертна и техническа помощ от страна на Федералното Министерство на вътрешните работи на Германия.

Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност е създаден с **постановление на министерския съвет № 158/29.07.2010 г.** като специализирана административна структура за изпълнение на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията и организираната престъпност.

Устройственият правилник на ЦППКОП е приет с **постановление на Министерски съвет № 280 от 30.11.2010г.** С решение на МС № 859 от 02.12.2010г. на Центъра бе предоставена административна сграда, а с **постановление на министерския съвет № 169 от 17.06.2011г.** бяха предоставени бюджетни средства за структуриране и организация на дейността.

### **Концепция**

Непосредствено след приемането на Интегрираната стратегия бе разработена **Концепция на проекта БОРКОР** за изграждането и дейността на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към Министерски съвет /приложение 1/.

Реализирането на проекта БОРКОР изисква прилагането на обхватни и амбициозни правни, организационни, персонални и технически мерки. Изграждането на „Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към Министерски съвет“ е само една от множество организационни предпоставки за реализирането на проекта. Едва когато всички предпоставки, необходими за пълноценната дейност на проекта бъдат изпълнени, могат да бъдат представени резултати, постигнати чрез принципа „БОРКОР“. Тези резултати по принцип не представляват единични мерки, а пакети от мерки, състоящи се от съгласувани единични мерки, които се обединяват в една затворена система от мерки (интервенционна система) срещу корупцията.

Общата концепция „БОРКОР“ бе създадена в резултат на оценка на ситуацията в областта на превенцията и противодействието на корупцията в България. Въпреки дългогодишни интензивни усилия и изработването на безбройни стратегии и планове за действие не бяха постигнати видими, нито измерими и съществени, нито трайни резултати в превенцията и противодействието на корупцията. Липсваше концепция, която обстойно да разглежда специфичните причини за корупция и изискванията към многообещаващи мерки в България. Тъй като почти всички досегашни мерки са били разработвани и прилагани въз основа на т.нар. „best

practices“, този опит за решение поне за България може да бъде разглеждан като неуспешен.

Развитите специално за България методика и метод на работа на БОРКОР в много отношения са новаторски и могат да бъдат сравнявани с начина на работа на други специализирани структури само условно. БОРКОР не трябва да се разглежда като противоположност на вече доказани методи или като конкурент на вече съществуващи структури. Напротив - тези доказани методи също така намират приложение и в БОРКОР, но освен това във всички случаи те търпят подобрения и биват допълнени чрез разработени специално за БОРКОР методи и техники. Компетенциите на съществуващите държавни структури не се поставят под въпрос. Поради исторически обусловените, недостатъчни хоризонтални механизми за сътрудничество в България е необходима централна и координирана структура за преодоляване на проблемите, не само в областта на корупцията. БОРКОР запълва донякъде несъществуващите в такова измерение пропуски и в други държави. При условие, че в България бъдат въведени модерни и ефикасни механизми за сътрудничество, е възможно принципът БОРКОР да бъде успешно прилаган нецентрализирано също и при други организационни рамкови условия.

Използваният подход представлява затворена система за разработване на ефективни мерки срещу корупцията, базирана на утвърдения стандарт за управление на проекти на правителството на Германия - V-Modell XT. Разработването на антикорупционни мерки се извършва чрез множество специално обособени методи за анализ, с помощта на които се разкриват слаби места в дадена система. Заедно с използването на корупционната формула тези методи служат за основа за изграждане на интегрирани системи от антикорупционни мерки.

Анализите се подпомагат от специализиран софтуер, чрез който експертите работят по конкретни предписания в предварително заложен процес. Това в голяма степен елиминира влиянието на човешкия фактор и осигурява покриването на всички елементи на системата в тяхната взаимовръзка. За разлика от традиционните анализи, този специфичен

метод осигурява не само разкриване на фактическото състояние и оценката му, а неизбежно включва и разработването на всеобхватни и цялостни решения в определена област, съобразени с всички нива на превенция и противодействие.

### **Управление и структура**

Дейността на Центъра се ръководи методически от Консултативен съвет, състоящ се от представители на законодателната, изпълнителната, съдебната власт и на Сметната палата. Поименният състав на Консултативния съвет е определен със Заповед на министър-председателя № Р-119 от 11.05.2011г. /изм. със заповеди Р-152/15.06.2011 и Р-25/03.02.2012г./. Председател на Консултативния съвет е заместник министър-председателят и министър на вътрешните работи г-н Цветан Цветанов. Консултативният съвет одобрява стратегическите насоки за работата на Центъра, възлага разработване на нови проекти, дава поетапни и крайни оценки за резултатите от реализацията на проекти, приема произтичащите от това мерки и решения.

Оперативно Центърът се ръководи от **директор**, който е подпомаган в дейността си от двама заместници и главен секретар. Структурата му се състои от обща администрация, специализирана администрация, служител по сигурността на информацията и финансов контролър.

Общата администрация обезпечава функционирането на Центъра, като държавна структура и е ангажирана с решаването на въпроси от административен, финансово-стопански, правен и логистичен характер. Първите служители на Общата администрация бяха назначени в периода юни – август 2011г. По същото време бе създаден и Организационен щаб за осигуряване на дейността на новата структура и нейните основни задачи.

Специализираната администрация е ангажирана по същество с основната дейност на Центъра и е обособена в пет дирекции:

- Планиране и управление на проекти;

- Инициране на проекти и анализ на конкретни случаи;
- Анализи и развойна дейност;
- Информация и координация;
- Документиране и прилагане на мерки.

Съгласно Устройствения правилник, щатни служители на Центъра, освен ръководството, са всички служители от Общата администрация, по двама служители от всяка специализирана дирекция – директор и държавен експерт, служителят по сигурността на информацията и финансовият контролор. Останалите служители от Специализираната администрация са командирани експерти от министерства и ведомства, които запазват своите трудово-правни и служебни отношения с институцията, която ги е командирала.

Този подход е предпочетен с оглед реализирането на икономия на бюджетни средства, прилагането на европейската практика при решаване на проблеми отнасящи се до дейността на повече институции и обединяване на административния капацитет за реализирането на приоритетите на правителството.

От създаването му до настоящия момент на работа в Центъра са назначени общо 23 служители от общата и специализирана администрация.

Организиран са три конкурса по реда на Наредбата за провеждане на конкурсите в държавната администрация. Подготвя се провеждането на конкурси и за останалите длъжности.

### **Функционално изграждане на ЦШКОП**

Създаденият през август 2011г. Организационен щаб разработи първия **план за дейността** на Центъра с фиксирани срокове за изпълнение на задачите. Определените срокове до момента се спазват стриктно. Този план е предмет на мониторинговия доклад на Европейската комисия. На два пъти неговото изпълнение бе представено пред нейната делегация в

рамките на Механизма за сътрудничество и оценка - през м. декември 2011г. и през м. март 2012г.

В тази връзка бяха разработени и утвърдени и всички вътрешни нормативни документи, свързани с дейността на структурата в т.ч. индивидуалните планове и цели на служителите, както следва:

1. Вътрешни правила за работна заплата на ЦППКОП;
2. Етичен кодекс на служителите в ЦППКОП;
3. Правилник за вътрешния трудов ред в ЦППКОП;
4. Правилник за вътрешния ред в сградата на ЦППКОП;
5. Счетоводна политика на ЦППКОП и индивидуален сметкоплан на ЦППКОП;
6. Вътрешни правила за подготовка и провеждане на инвентаризация на активите и пасивите на ЦППКОП;
7. Вътрешни правила за счетоводния документооборот на ЦППКОП;
8. Вътрешни правила за предоставяне право на достъп до обществена информация на ЦППКОП;
9. Вътрешни правила за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи – държавна собственост от ЦППКОП;
10. Цели на администрацията на ЦППКОП за 2012 и отчет за изпълнение на целите на ЦППКОП за 2011;
11. Вътрешни правила по ЗОП;
12. Механизъм за заявяване на канцеларски материали;
13. Ред за ползване на служебни автомобили;
14. Вътрешни правила за реда за водене на регистри;
15. Вътрешни правила човешки ресурси;
16. Вътрешни правила - система за управление и контрол на ЦППКОП. В съответствие с изискванията на Закона за финансово управление и контрол в тях са заложили годишните цели и приоритети на Центъра, както и условията за управление на риска и механизмите за контрол в него.

В изпълнение на чл. 2, ал. 6 от Закона за администрацията, в ЦППКОП е извършено планиране на дейността за 2012г. То е заложено

като Програма 14 в бюджета на Министерски съвет – „Превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност“. Основна цел на програмата е изграждане на национален проект „БОРКОР“, като централен инструмент за реализацията на Интегрираната стратегия за борба с корупцията и организираната престъпност.

За отчетния период са подготвени и проведени заседания на Консултативния съвет, както следва:

- 22.06.2011г. – Учредително заседание;
  
- 09.09.2011г. – Приемане на **правила за работата на Консултативния съвет и правила за подбор** и привличане на специалисти в ЦППКОП /приложение 2 и 3/;
  
- 22.02.2012г. – Доклад за дейността на ЦППКОП за 2011г. Представяне на демонстрационен модел „Обществени поръчки“. Решение за възлагане на първия проект на Центъра „Обществени поръчки“ със срок на изпълнение края на 2012г.

Следващото заседание на Консултативния съвет е насрочено за м. юни т.г., на което следва бъде представен междинен доклад за напредъка по проекта.

Доклад за дейността на ЦППКОП е представен и одобрен от Консултативния съвет на заседанието му на 22.02.2012г. а дейността на Центъра е отчетена в Годишния отчет за изпълнение политиките и програмите на Министерски съвет за 2011г.

За периода са изразходвани финансови средства в размер на 2 012 530 лв., от които 80% за осигуряване функционирането на комплексния модел, 13% за издръжка на центъра, в т.ч. за осигуровки на служителите и заплащане на външни консултанти и 7% за заплати на персонала:

КОМПЛЕКСЕН МОДЕЛ "Боркор"	-1 594 362.00
услуги за изграждане на информационна система	-632 805.00



доставка хардуер и дълготрайни активи	-961 557.00
<b>ИЗДРЪЖКА ЦЕНТЪР</b>	<b>-418 168.00</b>
техника и офис оборудване	-114 320.00
общи разходи по издръжка на администрацията	- 77 164.00
ремонтни дейности	- 44 540.00
осигуровки и граждански договори	- 38 007.00
заплати служители	- 144 137.00
<b>Общи бюджетни разходи - 2011г. /лв/</b>	<b>-2 012 530.00</b>

В периода юли – декември 2011г. бяха подготвени и реализирани **две** специални обществени поръчки, в резултат на които бе избран изпълнител за създаване и функциониране на проектен офис-мениджмънт и бе осигурена материалната база, необходима за функционирането на ИТ инфраструктурата. Възложените задания включваха всички дейности свързани със:

- функционалното изграждане на Центъра;
- създаване на методика и организация за адаптиране на модела;
- организационно развитие;
- изграждане на комуникационните връзки;
- изгражданена служебна мрежа и база данни;
- доставка на инфраструктурни компоненти;
- изграждане на мрежови инсталации;
- изграждане на архитектурна концепция;
- изграждане на компютърен център;
- доставка на хардуер и софтуерна концепция.

Паралелно с тях и в последващия период бяха реализирани още **четири** обществени поръчки по Наредбата за малки обществени поръчки и сключени общо 27 договора, от които 18 - за доставки и услуги под прага за малки обществени поръчки, за извършване на необходимите ремонтни и съпътстващи дейности в сградата в т.ч. окабеляване, ремонт на ел.инсталации, изграждане на сървърно помещение и сървърни връзки, доставка на офис мебели и офис техника.

През 2011г. бе разработена концепция за състава на **специализираната администрация** и бе утвърдена организационна структура, осигуряваща необходимия административен капацитет. Съгласно Устройствения правилник бе възприет принципа на осигуряване на кадровия потенциал чрез дългосрочно привличане на служители от други администрации, притежаващи необходимите качества. В тази връзка бе изготвена и одобрена от Консултативния съвет система за подбор и привличане на специалисти в ЦППКОП, с която се урежда механизма на взаимодействие с останалите ведомства от държавната администрация.

Разработени бяха **професионални профили** на кандидатите за работа в специализираната администрация и на тази база бе осъществен подбор и привличане на първата група от 24 специалисти от МВР, ДАНС, МО, МЗХ, МИЕТ и МРРБ /приложение 4/.

По предварително разработен **план**, обучението на първата група започна на 05 март 2012 г. и е с продължителност от три месеца /приложение 5/.

Понастоящем е в ход процедурата по привличането на втората група от 30 експерти от МТТС, МЗ, МНО, МФ, МВР, МО и ДАНС.

За обезпечаване процеса на първоначално обучение и на работните процеси при реализацията на проектите на Центъра, две учебни зали в неговата сграда са оборудвани с необходимите технически средства, както и работна зала с 60 работни места за служителите на специализираната администрация.

Успоредно с материално-техническото и кадрово изграждане на Центъра, бяха проведени поредица от срещи с партньори на проекта - Сметна палата, Върховна касационна прокуратура, министерства и ведомства и редица неправителствени организации и медии. Целта бе представяне на Центъра и първи стъпки за координация и партньорство за осъществяване на неговите цели и функции.

През м. март т.г. под патронажа на вицепремиера и министър на вътрешните работи г-н Цветан Цветанов, съвместно с Фондация „Конрад Аденауер“ бе организирано обществено представяне на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. Във форума взеха участие представители на дипломатическите мисии на страните от ЕС и на САЩ, съсловни организации, неправителствени организации и медии.

През м. март т.г. със заповед на министър-председателя № Р-60/05.03.2012г. в ЦППКОП бе извършена извънпланова проверка от Дирекция „Главен инспекторат“ на Министерския съвет. Проверката обхваща дейността на Центъра за периода 29.07.2010г. – 29.02.2012г. и имаше за цел да установи изпълнението на функциите и задачите, в съответствие със законите, поднормативните актове и стратегическите цели на правителството в областта на превенцията и противодействието на корупцията и организираната престъпност.

Проверката установи, че като цяло не са допуснати съществени нарушения в дейността на структурата, с изключение на факта, че за проверявания период не е осъществяван предварителен контрол за законосъобразност върху финансовата дейност от финансов контролор или друг служител, определен със заповед на директора.

Констатирани са и несъществени пропуски от административен характер, както и такива при възлагането на обществени поръчки по реда на Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки и Наредбата за възлагане на специални обществени поръчки.

Към настоящия момент Центърът има действащ финансов контролор, назначен след проведен по надлежния ред конкурс за заемане на длъжността. Предприети са конкретни мерки за изпълнение и на останалите препоръки на Дирекция „Главен инспекторат“, резултатът от които ще бъде докладван в законоустановения срок.

В края на м. май т.г. първата група експерти, завършила курса на първоначално обучение ще премине серия от тестове за определяне нивото

на усвояване на материята. В зависимост от постигнатите резултати на тестовете, както и от качествата проявени през периода на обучение, те ще бъдат разпределени за работа в петте обособени дирекции на специализираната администрация.

Обучението на втората група привлечени специалисти ще започне на 05.06.2012г. и се предвижда да приключи за по-кратък период от първата, предвид натрупания досегашен опит и предприетите стъпки за оптимизация на процеса на подготовка.

От началото на м. юни те ще започнат работа по проекта „Обществени поръчки“ с помощта на действащ софтуерен прототип на модела „БОРКОР“.

От м. юли ще бъде в ход разработването и въвеждането на интервенционна система в областта на обществените поръчки с прилагането на адаптирания V-Modell XT.

В заключение следва да се отбележи, че с решаването на съществуващите правни проблеми по командироването на служители в друга администрация чрез приетите изменения и допълнения на ЗДС от Народното събрание /ДВ бр.38 от 18.05.2012 г./ в сила от 01.07.2012г. и решаването на въпросите свързани с програмните продукти, необходими за цялостното окомплектоване на аналитичните модули..

В хронологичен аспект, проекта стартира с приемането на Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност и премина през няколко етапа на реализирането му. Фазата на изграждане на Центъра ще приключи през юли с изграждането на прототип на техническата инфраструктура, даващ възможност за функционирането на демонстрационния модел „Обществени поръчки“, както и с подготвени специалисти за прилагане на „принципа БОРКОР“ в реални условия /приложение 6/.