



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ
ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА
КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

ИНФОРМАЦИЯ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ЦППКОП

I. Обща информация

Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност /ЦППКОП/ е специализирана административна структура за изпълнение на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията и организираната престъпност. Центърът е създаден на 17 юни 2011 г. на основание препоръките на докладите на Европейската комисия /ЕК/ и Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията.

Националният проект БОРКОР е инструмент за реализиране на горепосочената стратегия. Автор на концепцията е германският антикорупционен експерт Ролф Шлотерер, съветник на българското правителство (март 2009 - октомври 2013). За реализирането на проекта е създаден ЦППКОП като структура към Министерски съвет (МС). Началото на изграждането на Центъра е поставено на 29 юли 2010 г. с постановление на МС. Ръководен орган на ЦППКОП е т. нар. Консултативен съвет (КС), който включва представители на изпълнителната, законодателната, съдебната власт, както и Сметната палата. КС възлага задачи на Центъра, следи изпълнението им, приема резултатите и възлага реализирането им на компетентните ведомства. Това е политическият орган, който обезпечавя реализирането на предложенията, направени от ЦППКОП. Експертната отговорност за качеството на анализите е разделена от политическата, която одобрява и прилага направените предложения.

Дейността на ЦППКОП започва фактически през юни 2011 г. с осигуряването на бюджетни средства. От март до октомври 2012г. се провежда обучение по специализирана комплексна методология за оценка на корупционния риск. Г-н Ролф Шлотерер обучава държавни служители на различни видове аналитични методи и техники. Експертите са командирвани от централни ведомства - Министерство на икономиката и енергетиката /МИЕ/, Министерство на регионалното развитие и благоустройство /МРРБ/, Министерство на земеделието и храните /МЗХ/, Министерство на вътрешните работи /МВР/, Държавна агенция „Национална сигурност“ /ДАНС/, Национална агенция по приходите /НАП/, Агенция „Митници“ и др.

Привличането за анализатори на експерти от различни ведомства има за цел обединяване на капацитета на държавната администрация. Това обезпечавя и партньорството с държавните структури, което заедно със сътрудничеството с неправителствения сектор, е залегнало в идейната концепция. За дългосрочното командироване на обучените служители, са направени и съответни законодателни

промени в Закона за държавния служител, Закона за ДАНС, Закона за МВР, Закона за отбраната и въоръжените сили, което осигурява проектната дейност. От октомври 2012 г. анализаторите започват практическа работа по първия проект на ЦППКОП, възложен от Консултативния съвет - "Модел на решение в областта на обществените поръчки".

С изменение на Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация от 26.11.2013 г. на ЦППКОП бе възложено да осъществява предварителен контрол по законопроектите на органите на изпълнителната власт, съгласно функционалната си компетентност. С постановление на МС от 08.05.2015 г. е направено изменение на Устройствения правилник на ЦППКОП, с което е прекратено дългосрочното командироване на анализаторите.

Към настоящия момент, Центърът има две основни функции:

- *Да осъществява превантивен контрол като съгласува всеки законопроект, изготвен от органите на изпълнителната власт, т.е. да идентифицира слабости, празноти, противоречия, неясни дефиниции в законопроектите, които създават условия за възникване на корупционни практики;*
- *Да разработва проекти като анализира нормативни актове, правила, административни процедури и процеси, действащи в рисковни зони за корупция; да извършва сравнително-правни, правни, организационни и процесни анализи, анализи на конкретни случаи, както и други видове анализи, с цел установяване на условия и възможности за извършване на корупционни действия и да прави предложения за мерки и комплексни решения с антикорупционна насоченост.*

Основната цел на направените предложения и по двете функции е превенция на корупцията чрез създаване на прозрачни правила, подобряване на качеството на законите и подзаконовите актове, правилата и процесите и хармонизиране на нормите с европейското право. Комплексният превантивен подход на ЦППКОП получава признание от германския Институт за международно публично право „Макс Планк“. В студия, посветена на борбата с корупцията в страните от Дунавския регион, авторът Леони Хенсген посочва: „Значимостта на този модел за съседните държави е заложена в неговата универсална приложимост. С леки модификации в структурата е възможно моделът да се използва във всяка държава“(<http://www.mpfpr.de/projects/theme-based-projects/anti-corruption-study/>).

II. Дейности:

В изпълнение на *функцията по предварителен контрол на законопроекти*, от 26.11.2013 г. до настоящия момент /септември 2015 г./, са анализирани 112 броя законопроекти. По тях са направени общо 227 предложения с антикорупционна насоченост за изменение и допълнение на отделни норми, от които са приети 58 броя предложения. Все още Министерският съвет не е разгледал 7 законопроекта, по които са направени 36 предложения за изменение на норми.

В изпълнение на *функцията по анализ на нормативни актове, правила и процеси, действащи в рискови зони за корупция*, през периода 2013 г. до настоящия момент са разработени следните проекти, по които са изготвени доклади с конкретни предложения за правни, организационни и технически мерки:

1. Проект: Модел на решение в областта на обществените поръчки /2013 г./

Възприети предложения: Консултативният съвет приема предложенията на ЦППКОП на 6 февруари 2013 г., а на 22 февруари е последното му заседание. Оттогава до днешна дата не е имало заседание на КС на ЦППКОП, т.е. няма възложен проект или одобрени по правилата резултати от аналитичната дейност на ЦППКОП. Проектът за обществените поръчки е единственият възложен съгласно Устройствения правилник на Центъра.

От предложенията на ЦППКОП в сферата на обществените поръчки са приложени само някои, и то частично, а не комплексно, както са заложи в доклада по темата.

С промените на ЗОП от 2014 г. е разписан текст за „електронния каталог“, който бе въведен с промените на Закона от 2014 г.; въвеждат се и платформите „е-мониторинг“ и „е-одит“; възприети са частично и предложенията за публичност и прозрачност на обществените поръчки с разпоредбите за задължително публикуване на протоколите, документациите, техническите спецификации и други документи, както и идеята за увеличаване на обхвата на предварителния контрол върху поръчките.

Предложенията на ЦППКОП се базират върху четири стълба:

А. Техническа част, която включва шест платформи за електронно възлагане на обществени поръчки (Е-платформи)- (Е-регистър, Е-наддаване /аукцион/, Е-каталог, Е-търг, Е-мониторинг, Е-одит). Предвидено е електронните платформи да взаимодействат помежду си, да обслужват и осъществяват всички фази от изпълнението на процедурата, включително преди и след възлагането на обществената поръчка.

Б. Постоянно наблюдение и регистриране на данни за разкриване на корупция. За целта се осъществява допълнително събиране, обработка и анализ на информация и документи за обстоятелства, които са в икономическа взаимовръзка, остават извън обсега на Закона за обществените поръчки, но сигнализират възможни или вероятни "съпътстващи" и/или "компенсаторни" сделки.

В. Активно включване на органите за контрол и надзор с цел повишаване на тяхната ефективност чрез включването им като активни участници и ползватели на Е-платформи. Съществен принос в тази група от мерки осигуряват двете платформи за Е-мониторинг и Е-одит със инструментите за контрол и надзор.

Г. Разработване на подготвителни и подsigуряващи организационни и законодателни мерки. Тези по същество съпътстващи мерки се подразделят в следните области:

- Мерки за въвеждане на предварителна квалификация („пре-квалификация“) на потенциалните участници в процедурите по възлагане, представляваща нова процедура, която има за цел да паспортизира участниците по браншове, като оцени и провери предварително годността им, респ. икономическото и техническото им състояние и регистрира професионалните им качества, способност и пригодност, чрез публикуване на документите за административното, икономическото и техническото състояние и информацията за услугите, стоките и техните цени. Цели елиминирание на възможността за неоснователно изключване и/или недопускане до участие на фирми в процедури за възлагане на обществени поръчки и предпазва от навлизане на субекти с неясни капитали и/или липса на професионална пригодност.
- Мерки за създаване на държавни структури- Централни служби за възлагане на обществените поръчки, които могат да бъдат секторни / възлагане на поръчки в определен сектор/ или по региони/(разположени в Районите за планиране по смисъла на Закона за регионалното развитие). Предложението е Централните служби да предоставят услуги на централната и местна администрация по възлагане на обществени поръчки независимо от възложителя, с цел избягване на зависимост и конфликт на интереси. Тези структури ще са в състояние да извършват предварителна проверка на изготвените технически спецификации на поръчките.

2. Проект „Анализ на нормативните актове и процедурите при концесиониране в Република България“ /2014 г./

Възприети предложения: Докладът за корупционните рискове при концесиите е внесен при правителството през юни 2014 г. Мерките не се обсъждат и прилагат.

Предстои сформирание на междуведомствена работна група, която да изготви концепция и съответно нов закон за концесиите, съобразен с новата Директива за концесиите. По този повод Докладът на ЦППКОП, заедно с направените предложения, са изпратени повторно на МС. Центърът е излъчил свои представители за включване в предстоящата работна група.

Констатации и предложения на ЦППКОП:

На база извършените анализи на Закона за концесиите /ЗК/, Закона за подземните богатства /ЗПБ/, Закона за устройството на Черноморското крайбрежие /ЗУЧК/ и Закона за водите/ЗВ/ са установени пропуски, противоречия, неясноти, фрагментираност на правилата, по повод на които са предложени организационни и правни мерки за тяхното

отстраняване. Мерките могат да бъдат обобщени в няколко основни насоки: нова законова уредба по ЗК, ЗПБ, ЗУЧК, институционално укрепване и развитие на административния капацитет, усъвършенстване на законовата и подзаконовата база в съответствие с правната рамка на ЕС, единни понятия и стандарти, ефективен качествен контрол, публичност и прозрачност. Направени са и предложения за усъвършенстване на действащите закони - по ЗК-29 предложения за изменения на конкретни норми, по ЗПБ-25 предложения, по ЗВ- 8 предложения, по ЗУЧК-13 предложения. Целта и очакваните резултати от предложените мерки се свеждат освен до превенция на корупцията, така и до модернизация и усъвършенстване на българското законодателство и до опазване на природните богатства и обществените ресурси и увеличаване на работните места.

3. Проект "Анализ на причините и условията, създаващи предпоставки за прояви на корупция при изпълнението на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 и предложение за внедряване на мерки за превенция на установените корупционни рискове" / 2014 г./

Възприети предложения: Докладът е изпратен на МС за разглеждане през юли 2014 г. Не се разглежда и обсъжда; няма възприети предложения до момента.

Предложения:

ЦППКОП предлага внедряване на следните мерки за превенция на възможностите за корупция и/или измами при изпълнението на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. (ОПИК):

- Раздел „Преодоляване на рискове, породени от празноти и колизии в правни норми в недостатъчно детайлизирани процедури в Постановления на МС и български нормативни актове“. Разделът съдържа десет предложения за изменения и допълнения на правни норми основно в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ), както и в Постановленията на МС - №107/2014 г. и №118/2014 г.
- Раздел „Мерки за преодоляване на прокорупционни слаби места в Процедурния наръчник на ОПИК 2014-2020 г., вследствие на анализи на Процедурния наръчник на Оперативна програма "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика" 2007-2013 г." (ОПРКБИ). Разделът съдържа пет предложения за внедряване на антикорупционни мерки.
- Раздел „Мерки за преодоляване на установени причини и условия за прояви на корупция в Насоките за кандидатстване по процедури за предоставяне на Безвъзмездна финансова помощ (БФП) по Оперативна програма "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика" (ОПРКБИ) и, съответно, ОПИК 2014-2020 г.". Разделът съдържа девет предложения за внедряване на превантивни антикорупционни мерки.

- Раздел „Организационни мерки на ниво интегритет на служителите и степен на организация - внедряване на стандарти и унификация на процедури и подходи“. Разделът съдържа четири групи предложения за прилагане на превантивни антикорупционни мерки.
- Раздел „Мерки за повишаване на публичността и прозрачността при планирането и изпълнението на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г.“. Разделът съдържа десет предложения за внедряване на превантивни антикорупционни мерки.
- Раздел „Мерки за повишаване на информационната безопасност и аналитичните възможности“. Разделът съдържа девет предложения за внедряване на технически и организационни антикорупционни превантивни мерки и електронизирани модули или системи.

4. Проект „Анализ на лекарствената политика в Република България, с цел изготвяне на предложения, противодействащи на корупционните практики“/2014 г./

Възприети предложения: Докладът се внася при правителството през ноември 2014 г. Поради липса на Консултативен съвет, до настоящия момент са възприети от Министерство на здравеопазването частични мерки, които залегнаха в измененията на Закона за здравето и Закона за здравното осигуряване.

Предложения:

В законодателството се откриват общо 46 „слаби места“ по области на анализ и се предлагат 81 мерки за тяхното отстраняване. Докладът получава положителна оценка от екип на Световната банка, който работи по идентична проблематика.

5. Проект „Защита на жалбоподателите“

Възприети предложения: Няма такива до настоящия момент. По искане от Националния съвет по антикорупционна политика, докладът е изпратен до МС - Главен инспекторат, за подпомагане по изпълнение на възложена задача, съгласно Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията / 2015-2020 г./

Предложения:

На база на получаваните сигнали на граждани, които разкриват определени корупционни схеми или злоупотреба с власт, ЦППКОП извършва детайлен анализ и проучване на степента на защита на лицата, подаващи оплаквания, жалби, петиции и сигнали, по отношение на националната законодателна основа и международната практика в тази област. В тази връзка ЦППКОП предлага конкретни промени в Административно процесуалния кодекс и създаване на нова правна уредба /Закон за защита на лицата, подали сигнали срещу корупция и злоупотреба с власт/, които да

регламентират специална уредба на обществените отношения, свързани със сигналите и защитата на тези лица.

6. От началото на 2015 г. до настоящия момент, Центърът е взел участие в следните дейности:

6.1. Участие в изработване на Национална стратегия за противодействие на корупцията.

Във връзка с изработването на Национална Стратегия за противодействие на корупцията, през периода януари - март 2015 г., ЦППКОП взе активно участие в Работната група, сформирана с цел изготвяне на анализ и стратегически насоки за превенция и противодействие на корупцията и приемане на окончателен доклад. Центърът изработи проект на Стратегически насоки за превенция и противодействие на корупцията, който бе одобрен и приет от МС на 27.02.2015 г. Представители на ЦППКОП бяха включени и в последващата Работна група за изработване на проект на актуализирана Стратегия за противодействие и превенция на корупцията.

6.2. В края на декември 2014 г. по искане на Министерство на здравеопазването /МЗ/, ЦППКОП стартира работа по проект „Концепция за създаване на Централен орган за възлагане на обществените поръчки в сектора „Здравеопазване“.

Възприети предложения: Концепцията за създаване на Централен орган за възлагане на обществените поръчки в сектор „Здравеопазване“ е приета от МС на 11.02.2015 г., а на 27.05.2015 г. е прието и Постановление за създаване на Централен орган за възлагане на обществени поръчки в сектора. На 11.08.2015 г. Министерство на здравеопазването (МЗ), в качеството на възложител, открива обществена поръчка с предмет: „Изработване на специализиран софтуер за единна национална платформа за търговия с лекарствени продукти за нуждите на лечебните заведения в Република България, внедряването му, провеждането на съпътстващи обучения, последваща поддръжка и обновяване.“ С този акт се финализират съвместните усилия на ЦППКОП и МЗ за редуциране на корупционните рискове при търговията с лекарства. По този начин се осмислят резултатите от предходните доклади на Центъра - „Модел на решение в областта на обществените поръчки“ и „Анализ на лекарствената политика в Република България“. Аналитичните изводи от тях са залегнали в Концепцията.

Предложения:

Проектът цели превенция и противодействие на корупцията в сектора, повишаване на ефективността, качеството и икономичността на възлагането на обществените поръчки. Възлагането на обществени поръчки за търговия с лекарства чрез специално създадена интегрирана информационна система (онлайн платформа за електронна търговия) спестява административен и финансов ресурс за болниците, води до намаляване на цените на лекарствените продукти и респ. облекчава пациентите.

В Концепцията се залага създаването на централизирано възлагане на обществени поръчки за доставки на лекарствени продукти първоначално, а впоследствие и на медицински изделия за лечебните заведения за болнична помощ. Идеята е процедурите да се провеждат чрез специално създадена интегрирана информационна система – онлайн платформа за електронна търговия (електронен търг и електронен каталог).

Дейности по проекта:

- Изготвяне на проект на Концепция и План за действие към нея.
- Провеждане на съвместни срещи между представители на ангажираните структури от МЗ и ЦППКОП за уточняване на правно-организационната форма на звената, отговорни за електронното възлагане. На една от срещите бе обсъден и текстът на изменителната норма в проекта на нов ЗОП, с цел съответствие с подготвия проект на Постановление на МС, която бе внесена от МЗ.
- Изготвен е проект на Постановление на МС за създаване на Централен орган за възлагане в сектора, неговите правомощия и функции, който бе предоставен на 20.03.2015 г. за становище, както и изменение в норма на ЗОП с цел съответствие между постановлението и закона.
- С цел реализиране на Концепцията и отстраняване на всички законодателни пречки и евентуални възражения, които могат да се направят по проекта на постановлението, ЦППКОП направи предложение за изменение и допълнение на чл.8а от ЗОП, на чието основание се приема постановлението. МЗ е уведомен за направеното предложение.

ЦППКОП анализира проекта на нов Закон за обществените поръчки с цел установяване на слабости и предложения за тяхното преодоляване, като съществена част от тях са свързани с нормите в проекта на закона, касаещи създаването на централните органи за възлагане на обществени поръчки. За установените пропуски и предложенията са информирани г-жа Меглена Кунева, заместник министър-председател по координация на европейските политики и институционалните въпроси, г-н Томислав Дончев, заместник министър- председател по европейските фондове и икономическата политика, Агенцията за обществени поръчки, Министерство на финансите.

6.3. През периода март – април 2015 г. ЦППКОП финализира и проект „Проверка на законосъобразността, причините и условията за злоупотреби при разходване на средствата, разпределени чрез Публичната инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“, започнал през м. август 2014 г.

През март 2015 г., на четвъртата кръгла маса „Модернизация на обществените поръчки“, организирана от партньора на ЦППКОП - Камарата на строителите в България (КСБ) и в-к „Строител“, се представят резултатите от междинния доклад по анализа на процедурите, проведени в изпълнение на проекти, финансирани от Публичната инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“.

6.4. През м. май 2015 г. с инициативни доклади, съдържащи кратък анализ на проектогодността, след одобрение от г-жа Меглена Кунева, заместник министър-председател по координация на европейските политики и институционалните въпроси, е поставено начало на два нови проекта **„Етични стандарти в публичния сектор“** и **„Анализ на нормативните актове и процедурите, регулиращи дейността на териториалните експертни лекарски комисии и инвалидните пенсии, с цел предложения за мерки за превенция на корупцията“**, като вторият следва да бъде приключен най късно в края на 2015 г.

6.5. Проект „Етични стандарти за почтеност в публичния сектор“.

Възприети предложения: Докладът е изпратен на г-жа Меглена Кунева, заместник министър-председател по координация на европейските политики и институционалните въпроси на Република България.

Предложения:

Проектът е в синхрон с приетата от МС на 09.04.2015 г. Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020 г. Изготвеният доклад съдържа анализи на инструментите, стандартите и добрите практики, както и предложения за оптимизиране на регламентацията на етичните стандарти за почтеност. Разгледани са съществуващите Етични кодекси в публичния сектор (законодателна, изпълнителна и съдебна власти), както и нормативните актове, в които се съдържат етични стандарти. За целите на изследването са анкетирани длъжностни лица от публичния сектор. Проведени са и срещи с неправителствени организации, които работят по проекти относно почтеността в публичната сфера. По искане на г-жа Кунева, бе анализиран и Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) в Раздел II „Етични норми за поведение“, предвид препоръките на ГРЕКО. В резултат на направения обзор на добри практики от ЕС, както и от анализа на отговорите от въпросника, попълнен от длъжностни лица в публичната сфера, са формулирани препоръки.

Ключовата препоръка е фокусирана върху създаването на Единен национален кодекс за поведение на лицата от публичния сектор, неговото съдържание и необходимата нормативна подкрепа. Предложенията са насочени към създаване на центрове за оценяване на почтеността, непрекъснат процес на обучение за лицата в публичния сектор, включване на проверките за почтеност във всички процедури за подбор на кандидати за работа, както и при годишното атестиране на всички длъжностни лица и служители в публичната администрация и др.

В доклада за етичните стандарти в публичната сфера са включени предложения с цел повишаване на доверието в парламента и осигуряване на прозрачност на дейността му. Предвижда се обучение за депутатите по темата за етичните правила за поведение; Усъвършенстване и детайлизиране на въведената добра практика, прилагана от европейските органи и институции, за публичния регистър на подаръците; Въвеждане на

добрата практика за създаване на „законодателно досие“; Допълване на реда и начина за разглеждане и произнасяне по сигнали относно нарушаване на етичните норми на поведение.

6.6 В момента ЦППКОП продължава работата по проект „Анализ на нормативните актове и процедурите, регулиращи дейността на териториалните експертни лекарски комисии и инвалидните пенсии, с цел предложения за мерки за превенция на корупцията“. Темата е актуална и в синхрон с Националната програма за реформи на Република България в изпълнение на стратегията „Европа 2020“ (НПР), която е тясно обвързана с Конвергентната програма.

6.7. Съгласно Приоритет 4 от Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност – „Превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт, МВР и контролните органи“ се предвижда разработването и прилагането на планове за превенция и противодействие на корупцията в съответните контролни органи. По приоритет 5 от Стратегията: „Освобождение на гражданите от „дребната корупция“, се предвижда разработване и утвърждаване на секторни антикорупционни планове за високорискови сектори от отговорните институции, които да предвиждат необходимите нормативни и организационни мерки за превенция и противодействие на корупцията в съответния сектор, както и отчетен механизъм за резултатите от тяхното прилагане.

На база на констатациите в Стратегията, ЦППКОП проучи стратегическите документи на Република България и препоръките на Европейската Комисия, както и добри практики от страните-членки на ЕС. Препоръчва се **въвеждането на унифициран стандарт за изготвяне на годишни и многогодишни антикорупционни планове**, в които да се отразяват определени антикорупционни мерки. ЦППКОП е готов да окаже методически указания и/или експертна помощ на отделните ведомства при изготвянето на плановете.

Препоръките са изпратени на заместник министър-председателя и министър на вътрешните работи Румяна Бъчварова, на министрите на финансите, отбраната, енергетиката, регионалното развитие и благоустройството, транспорта, информационните технологии и съобщенията, земеделието, здравеопазването, Висшия съдебен съвет.