

# ЗЛОУПОТРЕБА С ДЪРЖАВЕН РЕСУРС ЗА ПАРТИЙНИ И ЕЛЕКТОРАЛНИ ЦЕЛИ В БЪЛГАРИЯ [РЕЗЮМЕ]



СОФИЯ  
БЪЛГАРИЯ  
2020

Настоящият документ представлява резюме на първия по рода си анализ „Злоупотреба с държавен ресурс за партийни и електорални цели“, изработен от авторски колектив по проект **„Ефективна борба с корупцията“** (Effective Combat Against Corruption. Supporting Stakeholders in Implementing Anti-Corruption Standards). Проектът се осъществява от Международна фондация за електорални системи (International Foundation for Electoral Systems/ IFES) и Правна инициатива за Централна и Източна Европа (Central and Eastern Europe Law Initiative/ CEELI Institute) с партньори от България, Румъния и Черна гора, с финансиране от Държавния департамент на САЩ (DoS/ INL). Български институт за правни инициативи е партньор за България по проекта.

Целият анализ може да прочетете: [ТУК](#)

Английски превод на резюмето е достъпно: [ТУК](#)

В методологично отношение, документът следва алгоритъма от изследването “Abuse of State Resources Research and Assessment Framework. Guidelines for the Democracy and Governance Community of Practice. (IFES, 2018)”, както и на материали на OSCE/ODIHR, GRECO и др. Той е изготвен за приложение и анализ на политическа система, която се характеризира с разделение на властите и взаимен контрол и отчетност, свободни и честни избори и независими институции. С цел пълнота, анализът за България отразява и елементите на овладяване на държавата (state capture). Основните методи, които са използвани са: правен анализ; кабинетно проучване (desk research); дълбочинни интервюта, анализ на данни, представляващи обществена информация, анализ на казуси (case study).

**Автори на анализа** са: Ива Лазарова; доц. д-р Наталия Киселова; д-р Теодор Славев, адв. Цветомир Тодоров. **Редактор:** Биляна Гяурова-Вегертседер

Изразените мнения, оценки, констатации и предложения в анализа представляват само и единствено гледната точка на авторите и по никакъв начин не може да се приема, че те съставляват мнение на партньорите по проекта или финансиращата организация.

Български институт за правни инициативи

София

Ул. „Г. С. Раковски“ № 132 а, ет.3

[www.bili-bg.org](http://www.bili-bg.org)



**Пълният анализ съдържа следните тематични раздели:**

Списък на използваните съкращения

**Увод**

**Методология**

**I. Анализ на средата**

**1. Обща рамка на публичните услуги в България**

1.1. Понятие за публичен сектор

1.2. Публичните услуги като част от публичния сектор

1.3. Видове публични услуги, предвидени в действащото законодателство

**2. Обща рамка за финансирането на предизборни кампании**

2.1. Разпоредби и критерии за публично финансиране на политически партии и кандидати

2.2. Забрани и ограничения върху източниците на финансиране на кампании

2.3. Забрани върху разходите на политическите партии и кандидати по време на избори

2.4. Изисквания за отчитане на средствата на политическите партии и кандидати за предизборните кампании

2.5. Институционално регулиране на финансите на политическите партии

2.6. Финансови регистри и публичност на финансите на политическите партии

2.7. Публичност на имуществото на кандидатите за изборни позиции

**3. Застъпничество и граждански контрол**

3.1. Граждански контрол върху партийното финансиране и финансирането на кампании

3.2. Граждански мониторинг на финансирането на предизборни кампании

3.3. Механизми за разследване и сигнализиране за злоупотреба с държавен ресурс от граждански организации

3.4. Механизми за обществени консултации

**4. Медийна среда и обществена информация**

4.1. Разследваща журналистика и защита на журналистите

4.2. Достъп на журналистите до изборния процес

4.3. Правна регламентация на свободата на информация

4.4. Знания, умения и обучения за адекватно отразяване на изборите и изборните нарушения

**5. Обществени поръчки**

5.1. Ограничения за изпълнителите на обществени поръчки и получателите на безвъзмездна финансова помощ за извършване на политически дейности

5.2. Ограничения за финансиране на политическа дейности от държавни контрагенти

5.3. Срокове на договорите по обществени поръчки във връзка с изборите

## **II. Анализ на правната рамка и отговорните институции за превенцията, разследването и санкционирането на злоупотребата с държавен ресурс за партийни и електорални цели**

### **1. Ефективен и прозрачен надзор от независими институции**

1.1. Органи, отговорни за надзора и прилагането на закона и регулациите, забраняващ злоупотребата с държавен ресурс

1.2. Ефективност и координация на органите, отговарящи за злоупотребата с държавен ресурс

1.3. Процедура по назначаване и отстраняване на ръководителите на институциите, които осъществяват надзор, контрол и регулация на злоупотребата с държавен ресурс за предизборни/електорални цели

1.4. Бюджет, бюджетна независимост и бюджетна отчетност на институциите

1.5. Капацитет и ресурси на институциите. Независимост

1.6. Отчетност на институциите

1.7. Сигнализиране и защита на сигнализиращите

1.8. Период на одитиране на политическите партии и кампании

### **2. Ограничения за държавни служители**

2.1. Ограничения при използването на държавни финансови и физически ресурс

2.2. Санкции и наказания за държавни служители при злоупотреба с държавен ресурс

### **3. Ограничения за използване на официални правителствени комуникации към обществото във връзка с изборите**

3.1. Ограничения за използване на правителствени комуникации за влияние върху избирателни кампании

3.2. Регулации за държавни и обществени медии по време на избори

3.3. Изисквания за политическа неутралност на медиите по време на предизборни кампании. Финансиране

## **Препоръки**

Използвана литература

## ОСНОВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Злоупотребата с държавен (публичен) ресурс за партийни и електорални цели е **особена форма на корупция**. Всяка корупционна дейност има негативни ефекти за обществото, но вниманието специално към тази нейна форма трябва да е високо, защото злоупотребата с ресурсите на държавата за електорални цели създава неравни условия за участниците в изборите. Ако злоупотребата, отклоняването и неправилното използване на предимствата от властта в изборите се превърне в норма, налице е ограничаване, а в някои случаи и суспендиране, на фундаменталните изисквания за честни и прозрачни избори, които са белег за демократичността на всяка политическа система. На практика се отнемат политически права на гражданите.

В България злоупотребата с държавен ресурс за партийни и (предизборни) електорални цели не е достатъчно изследвана. В публичното пространство могат да се открият спорадични журналистически разследвания по темата. Международни организации и изследователи започват да обръщат внимание на тези пороци на изборния механизъм през последните 5-6 години, когато се забелязва увеличаване на обсега и честотата на злоупотребата с публичен ресурс за електорални цели. ОССЕ дефинира тази злоупотреба още през 2015 г. като: **„неправомерните предимства, добити от определени партии и кандидати чрез използването на тяхната официална позиция или връзките им с изпълнителната власт, за да се повлияе на резултата от изборите.“**<sup>1</sup>

**Злоупотребата с публичен ресурс, за да се влияе върху изборните резултати, има различни измерения и прояви**, като например: източване на обществения ресурс за различни инфраструктурни проекти, социални трансфери от бюджета, обществени поръчки за благоустройство и др., като тези плащания се правят непосредствено преди избори, а не, когато са най-нужни. Друга форма е повишен натиск към физически и юридически лица за дарения срещу заплахи/обещание, че ще продължат да получават обществени поръчки или други плащания след изборите; натиск върху служители в държавната администрация за поведение и действия, които да са в подкрепа на управляващите в момента и др. Когато тези явления станат системни се поставя под заплаха върховенството на правото, както и независимостта на правоприлагащите и правоналагащите органи, което влияе негативно и пряко върху правата на гражданите.

Конституцията от 12 юли 1991 г. предвижда Република България да се конституира и развива като държава от съвременен европейски тип като това намира израз във формулата за „демократична, социална и правова“ държава. Посредством тази формула се очертават основните измерения на „политическия проект“, при който „правовата държава“ има за предназначение да гарантира индивидуалната човешка свобода и личната реализация, „социалната държава“ се ориентира към смекчаване и предотвратяване на социално неравенство, достойно съществуване на човешката личност и постигане на социална справедливост, а „демократичната държава“ се свързва с поддържане на политическата свобода и баланси, осигуряване на плурализъм в политическия ни живот и осъществяване на публично „управление чрез участие“ от страна на активните граждани<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> OSCE/ODIHR. Handbook for the Observations of Campaign Finance. 2015, p. 66

<sup>2</sup> Вж. Близнашки, Г. Формата на държавата, Унив. изд. „Св. Кл. Охридски“, С., 1999, с. 40.

Републиканската и парламентарната форма на държавно управление в България се изграждат около институционализирана представа за „общо благо“, чието ядро са изконни и обективно защитими ценности като мира, свободата, равенството и справедливостта, всяка една от които е свързана с основните измерения и цели на демократичната, социалната и правовата държава. Този тип съвременна европейска държава се основава на конституционните принципи на политическата система като народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 и 3), върховенство на правото (чл. 5), разделение на властите (чл. 8) и политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1).

**Изборите** са акт, чрез който народът упълномощава излъчените от него представители да осъществяват функциите на държавната власт. При свободни и демократични избори суверенът се произнася по предлаганите политически алтернативи и по категоричен начин изразява мнението си за посоката и субектите на управлението. В резултат от изборите се формират парламентарни мнозинства, които поемат отговорността за управлението на страната, като при това мнозинството се легитимира от името на суверена. В условията на демокрация изборите са първичната основа за всяка легитимна политическа власт.

В конституционния смисъл на думата **народът се приравнява на избирателния корпус**, който обхваща всички политически дееспособни български граждани. В контекста на народния суверенитет общите избори ясно и недвусмислено придобиват характера на мандат, т.е. пълномощията на народните представители произтичат от волята на избирателите, които одобряват една или друга политическа платформа. Оттук следва, че мнозинството в Народното събрание трябва да реализира заявените от него цели в изборите, тъй като разполага с дадения от народа мандат, а отделните депутати на мнозинството са длъжни да поддържат политическата му линия.

Чрез изборите в условията на конституционна демокрация политически дееспособните граждани суверенно изразяват своята воля по повод на това кой да ги представлява в парламента. **Изборът не превръща политическите представители в източник на властта<sup>3</sup>. Изборът не лишава народа от неговия суверенитет.** Самият избор е израз на народния суверенитет. Естествена последица от това е превръщането на парламентарното управление в конституционно дефинирана борба на политическите партии за овладяване и упражняване на публичната власт.

Конституцията предвижда механизми за прехвърляне на властта от суверена (народа или политически дееспособните граждани) към конкретни персони (еднолични публични органи или членове на колективни органи, нар. държавни (публични) служители в широкия смисъл на думата), които обичайно са представители и на политически партии, и осъществяват и упражняват публичната власт, подпомагани от администрация (служители, нар. държавни (публични) служители в тесния смисъл на думата). Заради този сложен процес на „прехвърляне“, възниква въпроса доколко властовият ресурс се използва от конкретните лица в обществена полза, без да се влияят от частни – индивидуални, партийни, корпоративни или групови интереси<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Стойчев, Ст. Конституционно право, V доп. изд., Сиела, С., 2002, с. 302–303.

<sup>4</sup> Частните интереси на едно лице обикновено включват всякакво облагодетелстване за него или за семейството му, близки роднини, приятели или хора от фирми или организации, вкл. партии, с които е работил или е имал политически връзки. Интересът включва също и всяка тежест, било то финансова или облигационна, свързана с него, със семейството му или със свързана с него организация.

**Към изследването на злоупотребата с държавен ресурс<sup>5</sup> за предизборни цели би могло да има, най-общо, два подхода: 1) легалистки и 2) субстантивен.** Първият подход се фокусира върху правната рамка и практика на злоупотребата, а вторият изследва предимно практическото проявление на тази злоупотреба. Авторите на настоящия анализ използват предимно първия подход, тъй като целта, която си поставят, е по-скоро да изследват правната рамка и нейното приложение, на чиято база да се дадат предложения за промени с оглед ефективна превенция и санкция на злоупотребата с държавен ресурс за партийни и електорални цели. Разгледани са закони и подзаконов нормативни актове, както и международните ангажменти на страната, и степента на ефективност на тяхното приложение. Направен е анализ на средата, който включва представяне на общата рамка за публичните услуги, финансирането на предизборните кампании и политическите партии, възможностите за застъпничество и граждански контрол, състоянието на медийната среда и публичната информация, както и общата рамка за обществени поръчки. Втората част на анализа включва оценка на регулацията и на практиката в работата на институциите, в чиито правомощия и задължения попада превенцията, разследването и санкционирането на злоупотребата с държавен ресурс за електорални и партийни цели.

Макар в текста да се привеждат конкретни примери, обследването на водещите проявления на злоупотребата с държавен ресурс за електорални цели изисква наличието на разностранна експертиза и много повече материални, технически и човешки ресурси, както и обединяването на усилията на неправителствен сектор и институции. В този смисъл, настоящият анализ е по-скоро покана за разговор върху проблем, който обществените сетива намират за наличен и който е идентифициран от международната общност като значителен и актуален.

**Авторите на анализа осъзнават напълно, че България се намира в условия на овладяна държава (captured state). Това наше убеждение пронизва не само анализа, но и отправените от нас препоръки. Стремили сме се да предложим такива идеи за подобряване на средата, които да не се използват превратно в последствие и да служат като инструменти за натиск срещу политическите субекти (партии и кандидати).**

Анализът на злоупотребата с държавен ресурс обръща сериозно внимание на общата рамка на публичните услуги в България. **Публичните услуги са такива нематериални блага, които се предоставят от публичноправен субект – държавата или общината чрез свой орган, негова администрация или от организация, създадена с акт на държавата или общината.** Предоставянето на публични услуги е част от управлението на публичния сектор<sup>6</sup>, което е насочено към ефективното изпълнение на материалните, трудовите, финансови и нематериални ресурси, с които разполагат публичните институции и техни организации за

---

<sup>5</sup> В научната литература се прави разлика между държавен и публичен (обществен) ресурс. За целите на анализа, авторите използват като взаимнозаменяеми термините дотолкова, доколкото дефицитите в България по отношение на разделението и взаимното възпиране на властите позволява правителството да се намесва в решенията за разходване на обществени ресурси от de facto независими публични институции. В анализа са разгледани, където съществуват, подходите към легално определение на публични средства, публични финанси и др.

<sup>6</sup> Управлението на организациите включва три елемента. Първият елемент е субектът на управление. Това са лица, представляващите институциите или ръководителите на организациите или предприятията, които прилагат най-добрите методи за въздействие върху дейността на работещите в администрацията на институцията или на организацията. Вторият елемент е обектът на управлението. Това са обществени отношения, които възникват при и по повод реализация на дейността на лицата, които представляват институциите или ръководителите на организациите или предприятията. Третият елемент е управленският процес. Той преминава през следните етапи: получаване на информация, обработване на входящата информация, предаване на обработената информация на управленските органи и обратна връзка.



постигане на общи цели. Осъществяването на публичните услуги е свързано с **децентрализацията на финансирането им и прехвърляне на отговорността за предлагането им върху съответната община**. Проблемът при този иначе добър подход се проявява в наличието на несъответствия между разходите, които общините правят за финансиране на услугите и техните възможности за осигуряване на финансови средства за осъществяването им. Децентрализацията на практика става чрез делегирането на определени функции по извършване на публичните услуги в общините от страна на централната изпълнителна власт. В този случай отговорността за предоставянето на публичната услуга в локалната общност се носи от централната власт, а извършването на услугата се прехвърля на местната власт (образование, здравеопазване, чистота и др.). Децентрализацията на финансирането на публичните услуги има предимства, сред които могат да се отличат: по-добро разбиране от страна на местните власти за предпочитанията на гражданите; увеличаване на влиянието на местните политически лидери сред населението при адекватно предоставяне на публични услуги; увеличаване на отговорността на местните представители пред избирателите; осигуряване на по-голямо участие на гражданите в управлението и укрепването на демократичните процеси в страната; повишаване на качеството на предлаганите услуги.

Прегледът на включените административни публични услуги в Административния регистър показва, че **значителен брой от административните услуги се предоставят от органите на централната изпълнителна власт и подпомагащите ги администрации:**

| От коя административна структура се предоставят услугите          | Брой услуги        |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Услуги, предоставяни от централната администрация                 | 2 111 <sup>7</sup> |
| Услуги, предоставяни от областните администрации                  | 157 <sup>8</sup>   |
| Услуги, предоставяни от общинските администрации                  | 21 <sup>9</sup>    |
| Услуги, предоставяни от специализирани териториални администрации | 151 <sup>10</sup>  |
| Услуги, предоставяни от всички администрации                      | 3 <sup>11</sup>    |
| Общо услуги, предоставяни от всички администрации                 | 2 443              |

Обърнато е сериозно внимание върху **общата рамка за финансирането на предизборни кампании в България**, която се съдържа в Изборния кодекс. Отношение към формирането на приходи и допустимите партийни разходи - като цяло и по време на кампании, имат и Законът за политическите партии, Законът за държавния бюджет, Законът за счетоводството, и др.

<sup>7</sup> Административен регистър [https://iisda.government.bg/adm\\_services/services/from\\_central\\_administrations](https://iisda.government.bg/adm_services/services/from_central_administrations) [27.09.2020]

<sup>8</sup> Административен регистър [https://iisda.government.bg/adm\\_services/services/from\\_special\\_territorial\\_administrations](https://iisda.government.bg/adm_services/services/from_special_territorial_administrations) [27.09.2020]

<sup>9</sup> Административен регистър [https://iisda.government.bg/adm\\_services/services/from\\_regional\\_administrations](https://iisda.government.bg/adm_services/services/from_regional_administrations) [27.09.2020]

<sup>10</sup> Административен регистър [https://iisda.government.bg/adm\\_services/services/from\\_municipality\\_administrations](https://iisda.government.bg/adm_services/services/from_municipality_administrations) [27.09.2020]

<sup>11</sup> Административен регистър [https://iisda.government.bg/adm\\_services/services/from\\_all\\_administrations](https://iisda.government.bg/adm_services/services/from_all_administrations) [27.09.2020]

Органът, който следи за спазването на разпоредбите и ограниченията за финансиране на политически партии и кандидати е Сметната палата. Тя създава единен публичен регистър на политическите субекти, регистрирани за участие в съответния вид избор, който се поддържа от откриването на предизборната кампания до следващите избори от същия вид. **Проверките на Сметната палата са последващи и само по документи. Не се осъществява текущ контрол по време на самата предизборна кампания.** Това произтича от спецификите на Сметната палата като одитиращ, а не разследващ орган.

**Законът за политическите партии не дава конкретна дефиниция за това кои са присъщите за дейността на партията разходи.** Подобен „пропуск“ отваря широко вратата за осчетоводяване на най-разнообразни разходи (например за екзотични екскурзии, подаръци на партийни лидери, пури, др.)<sup>12</sup> Като **основна слабост на осъществявания от Сметната палата финансов контрол** върху дейността на политическите партии може да се посочи, че той е последващ и предимно по документи. Това обаче се дължи по-скоро на липса на ясни разписания в ЗПП, отколкото на грешки в работата на Сметната палата. Фактът, че се избира изцяло от Народното събрание също отслабва нейната независимост - от една страна НС определя модела, по който Сметната палата работи, от друга, изцяло избира членовете, и от трета, СП се отчита единствено и само пред парламента.

Политическите партии са длъжни, също така да изготвят годишни финансови отчети. (Чл. 34, ал. 1 от ЗПП). Тези отчети за предходната календарна година подлежат на независим финансов одит и заверка от независим финансов одитор. (Чл. 34, ал. 2). Същевременно, съществува проблем с тези финансови отчети и тяхната проверка и заверка от независимите финансови одитори. Така например, няма изисквания за ротация на одиторите при одитирането на политическите партии и един одитор може да заверява финансовите отчети на една партии в продължение на години. Няма специални изисквания за одитирането на политическите партии от независимите финансови одитори, няма насоки, издадени от държавна институция за стандарти при одитирането им, няма информация тези одитори да преминават специализирано обучение. Този проблем е отбелязан и от GRECO, като в доклада им от Трети оценъчен цикъл отбелязват, че препоръката им за повишаване на стандартите при независимия финансов одит и задълбочено сътрудничество в професионалната общност не е изпълнена изцяло<sup>13</sup>.

В отговор на запитване на БИПИ по ЗДОИ до Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори (КПНРО) от 05.02.2019 г., председателят на КПНРО казва, че: *„Не са налице форми на сътрудничество между Сметната палата и Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори за повишаване стандартите при одитирането на политически партии и предизборни кампании, тъй като комисията е специализиран държавен орган за регулиране и надзор върху професионалната дейност на регистрираните одитори; дейността на Института на дипломираните експерт-счетоводители в случаите, посочени в Закона за независимия финансов одит и дейността на одитните комитети в предприятията от обществен интерес. Същата няма вменени по закон правомощия по отношение одитирането на политическите партии и предизборните кампании, както и по отношение на създаването и повишаването на стандартите при одитирането на политически партии и предизборни кампании.“* От

<sup>12</sup> Медиапул. Волен Сидеров на плаж в Хавана, за да изследва „колониализма“ [11.12.2013] <https://www.mediapool.bg/volen-siderov-na-plazh-v-havana-za-da-izsledva-kolonializma-news214546.html>

<sup>13</sup> GRECO. Third Evaluation Round. Theme II. 1 October 2010 and GRECO. Addendum to the Second Compliance Report February 2016

отговора на КПНРО става ясно, че те не извършават обучителна и информационна дейност във връзка с одитирането на политическите партии и предизборни кампании, като посочват, че: „Обученията на регистрираните одитори, вписани в регистъра по чл. 20 от ЗНФО, се извършват от Института на дипломираните експерт-счетоводители“.

По отношение на **гражданския контрол, мониторингът и общественото участие върху процесите, свързани с партийното финансиране и финансирането на кампании**, авторският колектив отбелязва, че гражданските организации, които работят по темата, са ограничен брой и оперират в почти враждебна среда.

Политическата конюнктура силно поляризира ролята на гражданския сектор в публичното пространство, което допълнително затруднява дейността на гражданските организации. Срещу тях се води очерняща и заклеймяваща кампания от страна на политическата класа.

Въпросът за партийното финансиране периодично се повдига с наближаване на избори, но по него се говори изцяло популистски от страна на представителите на политическите партии.

Самите институции също не работят ефективно в посока на повишаване на прозрачността, като авторите на анализа правят наблюдение, че **липсва информация за получените от конкретните институции сигнали**. Добра практика би било отговорните институции да публикуват данни в своите доклади (или чрез друг комуникационен канал) за подадените от граждани сигнали и движението по тях.

Акцент в анализа е поставен **върху медийната среда и проблемите, свързани с независимостта на медиите**, което влияе върху начина на отразяване на нарушения, свързани с изборния процес. Направена е констатацията, че са дефицитни специализирани обучения за журналисти, които се занимават с отразяване на изборите.

Съществена част от анализа е посветена на липсата на правна регламентация и практика, свързани с ограниченията за изпълнителите на обществени поръчки и получателите на безвъзмездна финансова помощ за извършване на политическа дейност. Българското законодателство категорично забранява прякото участие на каквито и да било корпоративни структури (търговски дружества, сдружения с нестопанска цел) в партийното строителство, а от там и в пряката политическа игра. Така всички юридически лица, в това число и тези, които изпълняват обществени поръчки или получават под друга форма безвъзмездни средства от държавата, са лишени от правото на извършване на пряка политическа дейност, разбрана в смисъла на участие в избори.

Не така обаче стои въпросът с физическите лица, които изпълняват обществени поръчки сами или в обединение с юридически лица, както и тези физически лица, които са част от управленските или надзорните органи на юридически лица. **Общата хипотеза, която законодателят предвижда е, че не съществува пречка те да участват в политическия живот в качеството си на граждани, успоредно със стопанската дейност, която развиват лично или чрез юридическо лице**. Съществуват обаче няколко ограничения от този принцип.

При широко тълкуване на легалната дефиниция на конфликт на интереси, както и тази на облагата, която е описана в чл. 54 от ЗКПКОПИ, може да се стигне до заключение, че физически лица, свързани посредством членството си в политическа партия, излъчила лицето възложител на обществена поръчка или негов служител или лица, извън неговата структура,

наети за подготовка и възлагането на обществената поръчка, биха могли да бъдат в конфликт на интереси, и така да влязат в хипотезата на чл. 54, ал. 2 ЗОП – т.е. че имат забрана да участват в съответната процедура по ЗОП. **Практиката обаче показва, че подобен род широко тълкуване на цитираните по-горе разпоредби не е налице.** Нещо повече, ако би имало подобна практика, то тя би влязла в колизия с основни принципи, на които се основава икономическия живот в България.

Чл. 52 от ЗКПКОНПИ посочва, че *„Конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.“* Чл. 53 от същия закон дава дефиниция на частен интерес: това *„е всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо висша публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение.“* Сред лица, заемащи висши публични длъжности законодателят изрично поставя и *„председателите на политическите партии, получаващи държавна субсидия, техните заместници и лицата, които съгласно устава представляват политическата партия“* (чл. 6, ал. 1, т. 41 ЗКПКОНПИ). От тук може да се направи заключението, че тези лица и свързаните пряко с тях, които са част от партийни структури, не могат да участват в обществени поръчки нито в лично качество като физически лица, нито като част от управителните органи на юридически лица. В по-широк план този подход на законодателя хармонизира и със забраната държавни служители да *„заемат ръководна или контролна длъжност в политическа партия“* (чл. 7, ал. 2, т. 7 Закон за държавния служител).

По отношение на ограниченията за финансиране на политическа дейност от държавни контрагенти и липсата на регулация на сроковете на договорите по обществени поръчки във връзка с изборите, авторският екип стига до заключенията, че **на практика нищо не пречи част от парите, които дарителите биха инвестирали в предизборната кампания на една или друга политическа сила да бъдат акумулирани в резултат на осъществени обществени поръчки.**

**По никакъв начин не е посочено, че средствата, придобити посредством изпълнение на обществени поръчки или такива с друг публичен произход, не могат да бъдат дарени на политическа партия.** Счетоводното законодателство също не регламентира изричното задължение за отчитане на дарения от дарителя. Законодателят обаче, задължава политическите партии да подържат публичен регистър, в който наред с другите елементи те трябва да вписват видът, размера, стойността и целта на всяко направено дарение (чл. 29, ал. 2, т.1 ЗПП). В същия регистър се завежда и задължителна декларация от дарителите за произхода на средствата, в случаите, когато дарението е в размер над една минимална работна заплата (чл. 29, ал. 2, т.2).

**Във втората част на анализа е направен преглед и оценка на правната рамка и отговорните институции за превенцията, разследването и санкционирането на злоупотребата с държавен ресурс за партийни и електорални цели.** Направено е заключението, че за този вид финанси в законодателството се работи с различни дефиниции и разбирания. Използват се *„публични средства“, „публични финанси“, „обществени имуществата“, „публичен административен ресурс“* и др. **В законодателството липсва единен подход към надзора, контрола и санкционирането на злоупотребата с държавен ресурс,** като цяло, включително и по отношение на злоупотребата с държавен/публичен ресурс за партийни или електорални цели. В различните закони или подзаконови нормативни актове няма единство и по отношение на понятията, които се отнасят за държавния ресурс. Това не е задължително дефицит в правната рамка, защото на различните институции са поверени различни

задължения по надзор и контрол, на които съответстват определени инструменти и правомощия. От друга страна обаче, това е предпоставка за неяснота в обсега на дейност.

Направен е анализ на правомощията и степента на ефективност на отговорните институции, сред които Прокуратура на Република България, Сметна палата, Комисия за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, Агенцията за държавна финансова инспекция, както и на различни парламентарни комисии, които са създавани по повод определени обществени скандали, свързани със съмнения за корупционни дейности, така и на органи, създадени с Постановление на Министерски съвет.

При прегледа на някои от институциите, които имат отношение към превенцията, надзора и санкционирането на злоупотребата с държавен (публичен) ресурс, може да заключим, че **формално обсегът на техните правомощия е достатъчен за провеждането на ефективна борба с корупцията и злоупотребата с публични средства**. Прокуратурата е единствената, която може да повдигне обвинение при наличието на данни за такова престъпление, но други институции също имат квази-разследващи функции. По отношение на практическата ефективност на посочените органи трябва да се подчертаят дългогодишните експертни оценки за работата на прокуратурата и нейната независимост и за нуждата от укрепване на системата на вътрешните инспекторати към Главния инспекторат към Министерски съвет.

Отчетността на посочените институции може да се обособи в три направления: 1) вътрешно-йерархичен контрол; 2) съдебен контрол на актовете на органите и 3) парламентарен контрол. **Парламентарният контрол обаче, не може да се окачестви като ефективен и често докладите за работата на институциите са формален акт**. Дебатите по тях са вяли или изобщо липсват, а на практика трябва да е точно обратното, за да се види дали има съответствие между изразходените средства и постигнатите резултати.

Направена е оценка на ефективността на институции, които трябва да съблюдават злоупотребата с държавен ресурс за партийни/ електорални цели. По отношение на прокуратурата се отбелязва, например че **активността на прокуратурата има политически импликации**, тъй като дейността ѝ е свързана с разследване на публични лица и такива заемащи висши държавни длъжности. При проследяването на работата ѝ обаче в по-дълъг ретроспективен хоризонт, може да **отбележим шумни акции, които са свързани непосредствено с предизборни периоди или периода на предизборна кампания, които обаче остават без съдебни присъди** или завършват с напълно оправдателни присъди.

Що се отнася **до изборната администрация и организацията на изборите**, тя бива често обвинявана от заинтересовани страни и преки участници, във фаворизиране на политически субекти чрез административната дейност на изборните комисии – дали ще е с отказ за разглеждане на някоя жалба или във връзка с организацията на изборите.

**Процедурите за избор на ръководствата на едноличните или колективни органи, които имат отношение към злоупотребата с държавен ресурс** за електорални или партийни цели са уредени по начин, който **не съумява да гарантира в обществото необходимата степен на увереност, че избраните за съответните постове притежават качества като независимост, безпристрастност, професионализъм, висок морал и др.** Това съдейства за ниското институционално доверие и влияе негативно върху цялостния процес на подготовка и вземане на решения, включително има и отблъскваща роля за гражданите и гражданските организации. Основният процедурен проблем е затвореността на процедурата изцяло в Народното събрание като по този начин не се поддържа разширено прилагане на принципа за разделение и

взаимен контрол на властите. „Отварянето“ на процедурите, разделяне на фазата на номинация (както от професионални, граждански и академични общности, така и предоставяне правото на други публични институции да номинират) и предлагане на кандидати, изслушване и предварителна проверка и гласуване е посоката, към която трябва да се върви с оглед повишаване на демократичните стандарти при избора им.

Направено е подробно проучване на **вътрешните нормативни актове на институциите**.

При прегледа на нормативната рамка, определяща правомощията и задълженията на институциите, които осъществяват контрол и надзор над **злоупотребата с публичен ресурс за електорални и партийни цели** се установи, че **той не е изведен като особен вид нарушение, а попада в по-широката рамка на нарушения (и престъпления), което може да бъде повод за широки тълкувания**. Най-важният елемент от ефективното преследване на злоупотребата с публичен ресурс за партийни/електорални цели е в обучението на служителите, които са натоварени с тази задача. Те трябва да могат да идентифицират рисковите (високорискови ситуации, звена от администрацията и пр.) моменти, да са наясно с нормативното положение, да работят за превенция и санкциониране. Основен субект следва да бъдат вътрешните звена за проверка, които обаче да имат институционални и практически гаранции за независимост.

По оценка на множество български анализатори, България се намира в условията на „завладяна“ (превзета) държава. Това е особено състояние на демократичната институционална инфраструктура, при което решенията на независимите контролни, надзорни и регулаторни органи всъщност не са независими, а в общественото съзнание те често са подчинени на обслужване интересите на малка по численост, но добре организирана и изключително влиятелна група от хора и в разрез с обществения интерес. Този проблем в българската администрация се задълбочава като по правило на ключови позиции за висши държавни чиновници се назначават приближени до властта хора, като на обществеността не се предоставят гаранции за техните професионални и морални качества.

Предвид специфичния контекст на ситуацията с независимостта на институциите в България и степента на тяхното овладяване от олигархични интереси **по-скоро липсват случаи на последствия от изпълнението и неизпълнението на задълженията им**, тъй като техните действия и решения по правило са в полза на управляващите и в отделни случаи се използват за натиск над политически и идейни опоненти. **Въпреки това, системата може да демонстрира натиск над политически неудобни титуляри на публични институции**.

**Вътрешните нормативни актове на институциите (етични кодекси, вътрешни правилници и др.) не отделят специално внимание на злоупотребата с държавен ресурс за партийни и електорални цели.**

**Изключение в това отношение е Етичният кодекс на КПКОНПИ, в който подробно (в чл. 11) е описана забрана за злоупотребата с държавен ресурс, както за лични цели, така и в полза на трети лица.**

## ПРЕПОРЪКИ

Направеният анализ на нормативната, съдебната и институционалната рамка по въпроса за злоупотребата с публичен ресурс, налага основния извод, че темата тепърва трябва да се обсъжда задълбочено. Необходимо е подобряване на работата, организацията и правилата, по които функционират релевантните институции. В този контекст и на база на така изведените заключения и коментари във връзка с превенцията, разследването и санкционирането на злоупотребата с държавен ресурс, екипът, подготвил анализа, отправя следните **21 препоръки**, чиято цел е да послужат като основа за последваща професионална дискусия:

1. Усъвършенстване на правната уредба на публичния административен ресурс (Изборен кодекс (§ 1, т. 18 от ДР и в приеманите от ЦИК Методически указания). Легалната дефиниция в § 1, т. 18 от ДР на ИК за публичния административен ресурс е отправната точка за подобряване на уредбата в националното законодателство. На основание на анализ на практиката по прилагане на ИК в отминали предизборни кампании (след въвеждане на § 1, т. 18, ДР от ИК) следва да се разширят, прецизират и конкретизират ограниченията за използване на публични ресурси в предизборни кампании занапред;
2. Включване в Кодекса за поведението на служителите в държавната администрация в посока добавяне на текстове, отнасящи се до злоупотребата с държавен ресурс. Кодексът за поведението на служителите в държавната администрация от неговото създаване в началото на 21 в. не е предвидил изрична забрана сред изброените ограничения за назначените служители по служебно правоотношение да не използват публичен административен ресурс по време на предизборна кампания. Както в Закона за администрацията, така и в общия Закон за държавния служител и в относимия Кодекс за поведението на служителите в държавната администрация, следва да имат синхрон със забраната за използване на публичен административен ресурс по смисъла на ИК;
3. Синхронизиране на правната уредба, свързана с предизборната кампания (ЗПП, ЗПУГДВМС, ЗМСМА, Закон за Сметната палата, ЗПКОНПИ). Само в Изборния кодекс е предвидена забрана за ползване на публичния административен ресурс. Не е изрично забранено използването му в Закона за политическите партии (при съвместяване на партийна и публична длъжност) след насрочени избори и при провеждане на предизборна кампания. Забраната трябва да има проекция и на местно ниво - служителите в общинската администрация (когато не са служители по смисъла на ЗДСл. и са част от общинската администрация);
4. Изготвяне на последваща оценка на въздействието на прилагането на ИК в частта относно злоупотребата с публичен административен ресурс въз основа и на административна и съдебна практика;
5. Съобразяване с правилата на „мекото право“ на международни организации, в които членува Република България относно злоупотребата с публичен административен ресурс и ограничаване на политическата корупция;
6. Повишаване стандартите за независим финансов одит и заверка на годишните отчети на политическите партии чрез законодателни изменения, подобряване на институционалното сътрудничеството и обученията в професионалната общност на одиторите;

7. Създаване на процедура (процедурни правила) за установяване на злоупотребата с публичен ресурс в специализираната администрация на Сметната палата;
8. Укрепване дейността на Главния инспекторат и инспекторатите към различни публични институции с цел увеличаване на компетенциите им за идентифициране на злоупотребата с държавен ресурс за политически цели чрез обучения в ИПА или съвместно с експерти от неправителствения сектор;
9. Включване във вътрешните нормативни актове на институциите (правилници, етични кодекси и др.) на изрична забрана за използване на служебното положение и ресурси за електорални цели и влияние върху възприятията на гражданите по време на предизборни кампании;
10. Синхронизиране на подхода към легално определяне на публичния ресурс в законодателството, за да се избегне разнопосочно прилагане и тълкуване;
11. Да се въведе изискване за деклариране на доброволния труд, който полагат държавни служители по време на предизборни кампании, без оглед дали са в платен/неплатен отпуск;
12. Да се създаде публичен регистър от ЦИК, който да даде възможност да се провери кои партии, кандидати или комитети към кои медии трансферират безплатните медийни пакети;
13. Да се създаде публичен регистър, поддържан от Сметната палата, който да съдържа информация за наложените санкции на политически партии и кандидати;
14. Да се укрепи независимостта на Агенцията за държавната финансова инспекция, включително и чрез промяна на начина ѝ на структуриране;
15. Отговорните институции да публикуват данни в своите доклади (или чрез друг комуникационен канал) за подадените от граждани сигнали и движението по тях;
16. В състава на Обществения съвет към ЦИК да се допускат само организации с доказан опит в темата. За целта да бъдат изработени критерии, например регистрация в определен период като наблюдатели (на последния вид проведени избори в страната), наличие на организационна уеб страница, изготвени учебни материали за мрежи от наблюдатели, представени публични доклади от предишни наблюдения на изборите и др.;
17. Популяризиране и разширяване на добрата практика в медиите, които имат ресорни журналисти, отговарящи за темата избори, да бъдат консултирани от експерти от неправителствения сектор, работещи в това направление, като се организират и съвместно обучения;
18. Регистърът на ЦИК за жалби и сигнали да се оптимизира и реорганизира, така че да предоставя систематизирана информация относно типовете жалби и сигнали, както и решенията по тях. В допълнение да се предостави възможност за търсене по ключови думи;
19. Организациите и институциите, които поддържат публични регистри с информация за финансирането на партии и кампании да се стремят към предоставянето на данни от тях в електронен машинночитим формат (отворени данни);



20. Усъвършенстване на парламентарните правила и практики при избора на независимите регулатори и контрола върху тяхната дейност, особено при приемане на годишните им отчетни доклади;
21. Прилагане на принципа за взаимен контрол и баланс на властите чрез създаване на възможности за по-широко институционално и гражданско участие в процедурите за номиниране и избор на ръководствата на независимите контролни, регулаторни и надзорни органи, които имат отношение към разследването, санкционирането и превенцията на злоупотребата с държавен ресурс за предизборни и електорални цели.

## ИЗБРАНА СЪДЕБНА ПРАКТИКА ЗА ЗЛОУПОТРЕБАТА С ДЪРЖАВЕН РЕСУРС ЗА ПРЕДИЗБОРНИ И ЕЛЕКТОРАЛНИ ЦЕЛИ

В приложение № 3 на годишния доклад за работата и дейността на ВКС и докладът за прилагането на закона и за дейността на съдилищата през 2019 г., е даден опис на решенията, постановени по корупционни дела. В тях се съдържат информация за престъпления по служба, от които могат да постъпят щети за съответната държавна институция, но **не се пояснява дали пропуснати ползи и материални щети са обвързани с постигането на партийни/електорални цели**<sup>14</sup>. Единственото относимо дело, което разглежда злоупотребата с държавен ресурс за електорални цели, доколкото представлява корупционно престъпление, е н. д. № 1228/2018 г., III н. о., с докладчик: Даниела Атанасова, по чл. 167, ал. 4, пр. 2 вр. ал. 2, пр. 2 вр. чл. 26, ал. 1 от НК и чл. 167, ал. 2, пр. 2 вр. чл. 26, ал. 1 от НК срещу кмета на село Узунджово, Община Хасково. Делото е за престъпление, свързано с организиране предлагането или даването на друго на имотна облага с цел да бъде склонен да упражни избиращето си право в полза на определен кандидат, политическа партия или коалиция или да гласува на референдум по определен начин. Кметът е осъден на 2 години „лишаване от свобода“, като изпълнението на присъдата е отложено на основание чл. 66, ал. 1 от НК за срок от 4 години. Присъдата включва и „лишаване от правото да заема изборна държавна и обществена длъжност“ за срок от 4 години. В Решението се посочва, че сумата, дадена с цел формиране на гласуването е в размер на 200 /двеста/ лева, но не става ясен произходът на средствата<sup>15</sup>.

**Върховният административен съд има оскъдна практика по чл. 168, ал. 3 от Изборния кодекс**, който посочва, че във връзка с предизборната кампания се забранява безплатното използване на публичен административен ресурс. Дадена е легална дефиниция на публичен административен ресурс като: *„бюджетни средства, помещения, автомобили, самолети и други транспортни средства, оборудване и други движими и недвижими вещи – държавна или общинска собственост, предоставени на администрацията, държавните и местните органи, и държавните и общинските предприятия, както и трудът на служителите в администрацията.“* (§ 1, т. 18 от ДР на ИК). По адм. д. № 388/2019 г. на ВАС, съдът третира допускане провеждането на предизборни срещи на кандидатите на партии, коалиции и независими кандидати с избиратели от домовете за стари хора и домовете за лица с физически увреждания като не отнася правото на такава среща към нарушаване на чл. 168, ал. 3, като се посочва, че там е забранена агитация (призоваване за подкрепа или неподкрепа на политически субект).

По адм. д. № 11882/2015 г. на ВАС, съдът разглежда казус, в който се твърди от жалбоподателя, че кандидатът за кмет на с. Ясен, обл. Плевен е нарушил разпоредбите на чл. 168, ал. 3. Съдът счита, че: *„В случая обаче не са били налице данни за извършено от кандидата за кмет Йото Димитров Добрев нарушение на чл. 168, ал. 3 ИК. От приложения към жалбата на Радослав Петров Петров снимков материал действително се установява, че по време на предизборната кампания са били извършени изложените в жалбата действия - орязване и почистване на храсти и дървета. Но по никакъв начин не се*

<sup>14</sup> ВКС. Постановени през 2019 г. решения на Върховния касационен съд по дела, свързани с корупционни престъпления. 2019. <http://www.vks.bg/dela-za-korupcionni-prestaplenia-reshenia/2019.pdf>

<sup>15</sup> ВКС. Решение №18/16.09.2019 <http://www.vks.bg/dela-za-korupcionni-prestaplenia-reshenia/20190916-ndelo-1228-2018.pdf>

установява кандидатът за кмет Йото Димитров Добрев да има отношение към това оряване и почистване. Същият е бил в отпуск и функциите на кмет са упражнявани от друго лице. Освен това от представените от жалбоподателя Радослав Петров Петров снимки има заснето само едно лице, което има отношение към тези действия, но това е работник, който явно е участвал в извършването им. Освен твърденията на жалбоподателя няма данни кандидатът за кмет Йото Димитров Добрев да е разпореждал извършването на оряването и почистването, нито по какъвто и да е начин да има отношение към него.

Тъй като кметството не може да спре да функционира по време на предизборната кампания, не е нарушение на ИК извършване на дейности, които са в правомощията на кметството и са в интерес на неговите жители. Същевременно няма данни кандидатът за кмет Йото Димитров Добрев във връзка с предизборната си кампания да е използвал публичен административен ресурс на кметството чрез оряване и почистване на храстите и дърветата. При липса на данни за нарушение правилно жалбата на Радослав Петров Петров е оставена без уважение.“

По адм. д. № 11903/2015 г. на ВАС съдът разглежда казус, при който кандидат за кмет е използвал в своите агитационни материали снимки от кабинета на кметството. Съдът, счита по оспореното решение на ЦИК, че: „В случая ЦИК е преценила, че използването на снимка на кандидата за кмет в предизборен плакат, на която той позира в кабинета на кмета на общината, нарушава тази забрана.

Настоящият състав споделя този извод. Видно от приложените по преписката доказателства на предизборен плакат на кандидата за кмета на общината, той е заснет в кабинета на кмет на общината. Кабинета на кмета на общината попада в легалното дефиниране на понятието "публичен държавен ресурс", тъй като е помещение предоставено на местната администрация за осъществяване на публичните функции на кмет на общината. Жалбоподателят оспорва, че заснемането е станало не по време на предизборната кампания, а по време, в което кандидата за кмет е осъществявал функции на кмет на общината, поради което изборната агитация в този случай не нарушава забраната по чл. 168, ал. 3 от ИК.

Не се оспорва от жалбоподателя, че в изборен агитационен плакат той е заснет в кабинета на кмет на общината. Агитационният плакат съдържа призив за подкрепа на кандидата и поставената на плаката снимка го ситиуира в помещение, което по легалната дефиниция съставлява публичен административен ресурс. В случая е без значение момента, в който е направена снимката. Релевантен е факта, че тази снимка се използва за агитационен материал по време на предизборната кампания. Никъде в агитационния плакат не се уточнява, че снимката е направена преди предизборната кампания за насрочените местни избори, напротив внушението е, че кандидата за кмет е заснет в кабинета на кмет на общината именно за целите на изборната агитация.

В случая е налице използване на публичен административен ресурс, което не е заплатено на общината, поради което правилно Централната изборителна комисия е приела, че е осъществен състав на нарушението по чл. 168, ал. 3 от ИК.“

По адм. д. № 11948/2015 г. ВАС разглежда, че по време на предизборната кампания в интернет сайта на Община Дряново е съществувал Информационен бюлетин, представляващ отчет на кмета Иван Николов за мандат 2011 - 2015 г. Същият се е разпространявал и като печатно издание, изготвено с бюджетни средства на Община Дряново. В информационния бюлетин се е съдържал следният призив на кмета - кандидат за нов мандат: *"Вярвам, че с общи усилия в следващия мандат ще продължим заедно за по-добро бъдеще и просперитет на Община Дряново"*. Съдът приема, че: *„В случая се установява, че изработването на печатното издание на информационния бюлетин е станало с бюджетни средства на Община Дряново, което покрива условието за ползване на публичен административен ресурс по смисъла на § 1, т. 18 ДР на ИК. Това печатно издание в частта на описания по-горе призив на регистрирания кандидат за нов мандат кмет на Община Дряново, ползва неговата предизборна кампания. Освен това разпореденото с решение № 91 от 09.10.2015 г. на ОИК - Дряново е в съответствие с разпоредбата на чл. 186, ал. 1, изр. 1 ИК. Тази норма разписва, че кметът на общината по решение на районната или общинската изборителна комисия и при необходимост със съдействие на органите на Министерството на вътрешните работи премахва или изземва агитационните материали, поставени или разпространени в нарушение на кодекса. Затова обжалваното решение на ЦИК е правилно.“*

**Практиката на ВАС по чл. 168, ал. 3 трябва да се разглежда обаче единствено за забрана за използване на публичен административен ресурс по време на изборни кампании. Тук не попадат други хипотетични злоупотреби с държавен ресурс.**

Извън съдебния контрол и разгледаната практика, оправомощени органи по ИК могат да налагат също административно-наказателни санкции и глоби.

Няма дадени нормативни или материални пречки пред това да се налагат санкциите. Основните проблеми произтичат от спецификите на овладяване на регулаторите и съмненията в тяхната независимост и устойчивост на политически натиск.