

ЗЛОУПОТРЕБА С ДЪРЖАВЕН РЕСУРС ЗА ПАРТИЙНИ И ЕЛЕКТОРАЛНИ ЦЕЛИ В БЪЛГАРИЯ



СОФИЯ
БЪЛГАРИЯ
2020



ЗЛОУПОТРЕБА С ДЪРЖАВЕН РЕСУРС ЗА ПАРТИЙНИ И ЕЛЕКТОРАЛНИ ЦЕЛИ В БЪЛГАРИЯ

Авторски колектив:

Ива Лазарова

Наталия Киселова, доц. д-р

Теодор Славев, д-р

Цветомир Тодоров

Редактор:

Биляна Гяурова-Вегертседер

Български институт за правни инициативи

България, София

Ул. „Г. С. Раковски“ № 132 а, ет. 3

www.bili-bg.org

ISBN 978-619-91738-0-0

СОФИЯ

2020 г.

Настоящият анализ е резултат на изпълнението на дейности 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.

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.

СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на използваните съкращения	5
Увод	8
Методология	14
I. Анализ на средата	16
1. Обща рамка на публичните услуги в България	16
1.1 Понятие за публичен сектор	16
1.2. Публичните услуги като част от публичния сектор	18
1.3. Видове публични услуги, предвидени в действащото законодателство	24
2. Обща рамка за финансирането на предизборни кампании	33
2.1. Разпоредби и критерии за публично финансиране на политически партии и кандидати	33
2.2. Забрани и ограничения върху източниците на финансиране на кампании	34
2.3. Забрани върху разходите на политическите партии и кандидати по време на избори	35
2.4. Изисквания за отчитане на средствата на политическите партии и кандидати за предизборните кампании	36
2.5. Институционално регулиране на финансите на политическите партии	38
2.6. Финансови регистри и публичност на финансите на политическите партии	39
2.7. Публичност на имуществото на кандидатите за изборни позиции	40
3. Застъпничество и граждански контрол	42
3.1. Граждански контрол върху партийното финансиране и финансирането на кампании	42
3.2. Граждански мониторинг на финансирането на предизборни кампании	42
3.3. Механизми за разследване и сигнализиране за злоупотреба с държавен ресурс от граждански организации	43
3.4. Механизми за обществени консултации	44
4. Медийна среда и обществена информация	46
4.1. Разследваща журналистика и защита на журналистите	46
4.2. Достъп на журналистите до изборния процес	47
4.3. Правна регламентация на свободата на информация	47
4.4. Знания, умения и обучения за адекватно отразяване на изборите и изборните нарушения	47
5. Обществени поръчки	49
5.1. Ограничения за изпълнителите на обществени поръчки и получателите на безвъзмездна финансова помощ за извършване на политически дейности	49

5.2. Ограничения за финансиране на политическа дейности от държавни контрагенти	51
5.3. Срокове на договорите по обществени поръчки във връзка с изборите	52
II. Анализ на правната рамка и отговорните институции за превенцията, разследването и санкционирането на злоупотребата с държавен ресурс за партийни и електорални цели	53
1. Ефективен и прозрачен надзор от независими институции	53
1.1. Органи, отговорни за надзора и прилагането на закона и регулациите, забраняващ злоупотребата с държавен ресурс	53
1.2. Ефективност и координация на органите, отговарящи за злоупотребата с държавен ресурс	62
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	67
1.4. Бюджет, бюджетна независимост и бюджетна отчетност на институциите	71
1.5. Капацитет и ресурси на институциите. Независимост	74
1.6. Отчетност на институциите	77
1.7. Сигнализиране и защита на сигнализиращите	78
1.8. Период на одитиране на политическите партии и кампании	79
2. Ограничения за държавни служители	82
2.1. Ограничения при използването на държавни финансови и физически ресурси	82
2.2. Санкции и наказания за държавни служители при злоупотреба с държавен ресурс	93
3. Ограничения за използване на официални правителствени комуникации към обществото във връзка с изборите	98
3.1. Ограничения за използване на правителствени комуникации за влияние върху избирателни кампании	98
3.2. Регулации за държавни и обществени медии по време на избори	100
3.3. Изисквания за политическа неутралност на медиите по време на предизборни кампании. Финансиране	102
Препоръки	106
Използвана литература	110

Списък на използваните съкращения

АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АМ	Агенция „Митници“
АОП	Агенция по обществени поръчки
АПК	Административнопроцесуален кодекс
АФКОС	МВР, Дирекция „Защита на финансовите интереси на ЕС“
БНР	Българско национално радио
БНТ	Българска национална телевизия
ВАС	Върховен административен съд
ВКС	Върховен касационен съд
ВСС	Висш съдебен съвет
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ДВ	Държавен вестник
ДВФК	Държавен вътрешен финансов контрол
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗА	Закон за администрацията
ЗДБ	Закон за държавния бюджет
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ЗДС	Закон за държавната собственост
ЗДСл	Закон за държавния служител
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗНФО	Закон за независимия финансов одит
ЗОмб	Закон за омбудсмана
ЗОП	Закон за обществените поръчки

ЗПП	Закон за политическите партии
ЗПУГДВМС	Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗСМ	Закон за Сметната палата
ЗСчет.	Закон за счетоводството
ЗФУПКС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
ИА	Изпълнителна агенция
ИБСС	Инспекторат към Висшия съдебен съвет
ИДЕС	Институт на дипломираните експерт-счетоводители
ИК	Изборен кодекс
ИПА	Институт по публична администрация
ИРПС	Институт за развитие на публичната среда
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
КПКОНПИ	Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
КПНРО	Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори
КПУКИ	Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
КРБ	Конституция на Република България
КС	Конституционен съд
МВР	Министерство на вътрешните работи
МС	Министерски съвет
МФ	Министерство на финансите
НАП	Национална агенция по приходите
НК	Наказателен кодекс
НС	Народно събрание

ОИК	Общинска изборителна комисия
ПМС	Постановление на Министерски съвет
ПРБ	Прокуратура на Република България
РИК	Районна изборителна комисия
СЕМ	Съвет за електронни медии
СП	Сметна палата
ЦИК	Централна изборителна комисия
GRECO	The Group of States against Corruption (Групата на държавите срещу корупцията)
IFES	International Foundation for Electoral Systems (Международна фондация за електорални системи)
OSCE/ODIHR	Organization for Security and Co-operation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights (Организация за сигурност и сътрудничество в Европа/Бюро за демократични институции и човешки права)

Увод

Злоупотребата с държавен (публичен) ресурс за партийни и електорални цели е особена форма на корупция. И макар всяка корупционна дейност да има негативни ефекти за обществото, вниманието 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.“***¹

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

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

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 граждани².

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 върху 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).

Проблемът за „публичното“ и „частното“ като понятия, обозначаващи две самостоятелни и същевременно взаимосвързани и координирани сфери на проявление на човешката и на гражданската активност в обществото, както през Античността, така и във второто десетилетие на ХХІ в., има важно значение в областта на публичното

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

(конституционно и административно) право³. Процесът на търсене на решение на този проблем в Европа се развива под силното влияние на принципа за социалната правова държава и публикуване на частното право. Разграничението между категориите „публично“ и „частно“ има практическо значение⁴ в съвременното българско общество и държава⁵, с оглед на осъществяването на публичната власт в общ интерес.

Конституцията провъзгласява основния принцип на държавната власт – народния суверенитет (чл. 1, ал. 2). Цялата власт произтича от народа и се осъществява непосредствено от него и чрез държавните (публичните) органи. Основният ни закон определя способите, чрез които суверенния народ може да осъществява принадлежащата му власт – непосредствено (посредством формите на пряка демокрация) и чрез политически представители и публични органи (представително управление)⁶. Установеният у нас модел на осъществяване на публичната власт предполага доминиране на управление, в основата на което стоят изборните органи.

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

³ Вж. подробно при **Белов, М.** Политическите партии и демократичната държава в съвременния немски конституционен модел, Сиби, С., 2007, с. 190–207.

⁴ Вж. **Белов, М.** Политическите партии и демократичната държава в съвременния немски конституционен модел, Сиби, С., 2007, с. 191–192.

⁵ Вж. **Илиев, П.** Преглед на юриспруденцията на Конституционния съд и конституционноправен анализ на същността на публичните вещни права. –В: Публични вещни права, Фенея, С., 2007, с. 11–12.

⁶ Вж. **Стойчев, Ст.**, анализ на чл. 1, ал. 2 в: **Конституция на Република България. Коментар**, Сиела, С., 1999, с. 27–29.

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 властта⁷. Изборът не лишава народа от неговия суверенитет.** Самият избор е израз на народния суверенитет. Естествената последица от това е превръщането на парламентарното управление в конституционно дефинирана борба на политическите партии за овладяване и упражняване на публичната власт.

Особено място в контекста на съвременното парламентарно управление заемат политическите партии, които през втората половина на XX в. окончателно се утвърждават като основни посредници между гражданското общество и публичната власт. Политическото представителство се базира на разграничението между управляващи и управлявани, от една страна, и тъждеството на тяхната воля, от друга⁸. Процесът на представителството на практика се разкъсва на две части от ролята, която играят политическите партии, опосредявайки връзката между избирателите и представителите в парламента. Взаимоотношенията между управляващите и управляваните се изграждат върху акта на упълномощаване (избори), в резултат на който първите в качеството си на „представители“ действат от името на вторите, като се предполага, че всички действия при реализация на управлението се предприемат със съгласието на „представляваните“. В определен смисъл процесът на политическо представителство е жизненият център на съвременното управление. При това партиите не са просто инструмент за изразяване на желанията на различни социални групи, а са основните институции, чрез които масовите настроения се канализират и социалните, и политическите интереси се

⁷ Стойчев, Ст. Конституционно право, V доп. изд., Сиела, С., 2002, с. 302–303.

⁸ Киров, Пл. Избирателно право. – В: Основни права на човека, Унив. изд. “Св. Кл. Охридски” и изд. Юриспрес, С., 2002, с. 123.

преобразуват в политически стратегии, в управленска или опозиционна линия на поведение.

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 интереси⁹.

Към изследването на злоупотребата с държавен ресурс¹⁰ 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 законови и подзаконови нормативни актове, както и международните ангажименти 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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 изисква 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).

Методология

Методологията на анализа изгражда основните алгоритъм и инструменти, чрез които се разглежда и изследва злоупотребата с държавен ресурс за влияние върху провеждането на избори и избирателни кампании.

Чл. 168, ал. 3 от Изборния кодекс забранява безплатното използване на публичен административен ресурс, дефиниран в преходните и заключителни разпоредби като: *„Публичен административен ресурс са 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.“* (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.)

Същевременно, в научната литература, както и подходът на международните институции е по-широк от стесненото разбиране в Изборния кодекс за злоупотребата с държавен ресурс. За целите на последващия анализ, базиран върху методологията, изследователският екип приема дефиницията на OSCE/ODIHR за злоупотреба с държавни ресурси като: *„неполагащи се предимства, придобити от определени партии или кандидати чрез използване на техните официални позиции или връзки с правителствени институции с цел оказване на влияние върху резултата от изборите“*.¹¹

Настоящата методология е разработена основно на база на документа “Abuse of State Resources Research and Assessment Framework. Guidelines for the Democracy and Governance Community of Practice. (IFES, 2018)”¹², както и на материали на OSCE/ODIHR, GRECO и др. Тя е изготвена 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. Както

¹¹ OSCE/ODIHR. Handbook for Observation of Campaign Finance. 2015

¹² IFES. Abuse of State Resources. Research and Assessment Framework. Guidelines for the Democracy and Governance Community Practice. 2018

беше споменато в увода, тя отразява и елементите на овладяване на държавата (state capture) с цел пълнота на анализа.

Методологията използва следните **основни методи**:

- 1) **Правен анализ** – чрез метода на правния анализ ще се проследи как законовата рамка поставя ограниченията пред злоупотребата с държавен ресурс, като ще се анализира съдебна практика по темата и работата на отговорните институции;
- 2) **Кабинетно проучване (desk research)** – чрез кабинетното проучване ще се събере, обработи и анализира основна литература по темата, както и разнообразни, свързани аналитични материали от международни и национални институции и неправителствени организации;
- 3) **Дълбочинни интервюта** – чрез интервюта с експерти, подготвящите и вземащите решения лица, представители на академичната общност и неправителствения сектор ще се получи обратна връзка по елементи от анализа, чрез която да се тестват заключенията и препоръките на изследователския екип;
- 4) **Анализ на данни, представляващи обществена информация** – при необходимост и чрез възможностите на ЗДОИ, екипът ще търси информация и данни от публичните институции, които да послужат за анализа.
- 5) **Анализ на казуси (case study)** – анализът на казуси ще се прилага при налична публична информация в медии или информация, станала достояние на изследователския екип, и ще се използва, за да се онагледят как правната рамка и институциите работят за недопускане и санкциониране (или обратно) на злоупотреба с държавен ресурс.

I. Анализ на средата

1. Обща рамка на публичните услуги в България

1.1 Понятие за публичен сектор

Понятията за „публично“ и „частно“ обозначават две самостоятелни и същевременно взаимосвързани и координирани сфери на проявление на човешката и на гражданската активност в социума и в националната държава. Разграничението между категориите „публично“ и „частно“ има растящо практическо значение в съвременното българско общество и държава с оглед на осъществяването на публичната власт в интерес на гражданите.

Категорията „публично“ в управлението се проектира в понятието **„публичен сектор“**. В широк смисъл можем да го дефинираме като **система от публични институции, която включва държавни и местни органи и подпомагащите ги администрации, които стопанисват и управляват публичната държавна и общинска собственост¹³, осъществяват данъчното облагане, произвеждат и предлагат публични блага за ползване от членовете на обществото.**

В тесен смисъл „публичният сектор“ може да се разгледа като част от икономиката на страната, която произвежда и предлага публични блага¹⁴ и услуги на населението. Публичният сектор в този смисъл има производствен характер в пазарната икономика, защото получава средства от частният сектор¹⁵ с помощта, на които се финансират производството на публичните блага за населението. В условията на пазарна икономика в редица области със сериозно

¹³ Публична собственост включва държавната собственост, общинската собственост и собствеността, предоставена за ползване и стопанисване на създадените със закон публични институции. Всички обекти и вещи, публична собственост са предоставени на разположение на гражданите за ползване без ограничение при равен достъп от всеки един член на обществото.

¹⁴ Публични блага са всички блага, които не се конкурират в процеса на потребление от гражданите. Производството им се финансира от данъчните приходи и се организира от държавни и общински институции или техни предприятия. По начина на потребление публичните блага се разделят на неделими (потребяват се само общо и колективно) и делими (при индивидуално потребление). В зависимост от обхвата на лицата публичните блага биват национални и местни. В зависимост от степента на подобряване на благосъстоянието на членовете на обществото се разделят на достойни и недостойни. Предоставянето се осъществява от публични институции, техни организации или предприятия на частноправни стопански субекти по реда на Закона за концесиите или на Закона за обществените поръчки или на НПО.

¹⁵ Частни блага /стоки и услуги/ са всички блага, за които се заплаща определена цена, конкурентни са и изключващи се в процеса на потребление. Произвеждат се от частноправни субекти, цените им се формират от търсенето и предлагането и се финансират от приходи от продажби.

стопанско и социално значение държавата, респ. общината, не само коригира действието на „невидимата ръка“ на пазара, а в определени случаи може да го замества с помощта на изградения и функциониращ публичен сектор¹⁶. Многообразната дейност на държавата, респ. община, в публичния сектор не трябва да създава представата, че може да решава проблемите, които създава или изпитва пазарното стопанство. Държавната власт, по силата на чл. 19, ал. 1 от Конституцията на Република България, може да въздейства върху реализацията на свободната стопанска инициатива като коригира, допълва и обогатява действието на пазара¹⁷, а в определени случаи да го замества или измества¹⁸. Публичният сектор акумулира средства и ресурси от частните стопански субекти (търговци и дружества) и от домакинствата, за да изпълни социално-икономическите функции на държавата и да подпомогне уязвимите групи в обществото.

Публичният сектор се характеризира с няколко особености. Чрез него се удовлетворяват потребностите и интересите на гражданите и на бизнеса, за разлика от частният сектор, който удовлетворява лични, частни или корпоративни интереси. Посредством публичната власт се гарантират, защитават и охраняват частната собственост и интересите на индивидите, които в абстрактен смисъл са общо благо и потребност. На следващо място публичният сектор обединява и сплотява гражданите за постигане на минимален социален консенсус и на общи и значими за всички граждани цели.

¹⁶ Съществува и т.нар. смесени блага, които съчетават в себе си елементи на конкурентост и изключване и са им присъщи характеристики, както на публичните, така и на частните, блага.

¹⁷ Свободната инициатива не изключва държавната интервенция, но тя се свежда до създаване на регулаторната рамка и до контрола за нейното спазване, гарантираща еднакво подходящи условия за дейност на стопанските субекти, като се отчита крайното удовлетворяване на обществените потребности (Мотиви към Решение на Конституционния съд № 5 от 2017 г.).

¹⁸ Разбирането, че правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер, намира израз и в трайната практика на Конституционния съд (вж. напр. Решение № 19 от 1993 г.; Решение № 6 от 1997 г.; Решение № 14 от 1998 г.; Решение № 3 от 2000 г.; Решение № 6 от 2000 г.; Решение № 9 от 2003 г.; Решение № 5 от 2017 г.). Правото да бъде ограничавана свободната стопанска инициатива принадлежи на държавата, която не може да се откаже от конституционно предоставените само на нея права и да ги отстъпи на недържавен орган, защото това ще бъде нарушение на Конституцията. Член 18, ал. 3 и 5 от Основния закон прави единствено възможна правна уредба, според която държавата чрез определен от закон държавен орган лицензира всяка дейност, осъществявана чрез ползване на радиочестотния спектър (Решение № 33 от 1998 г.). Дейностите, предмет на държавен монопол са изчерпателно изброени в чл. 18, ал. 4 от Конституцията, защото се изхожда от „принципната недопустимост на монопола в сферата на стопанската дейност“ (Решение № 2 от 1996 г.). Във всички случаи обаче концесионният режим засяга единствено публичната държавна собственост и като цяло не може да противоречи на принципите, прогласени в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията. С Тълкувателни решения № 2 от 1996 г. и № 6 от 2000 г. Конституционния съд изяснява същината на стопанските дейности, в сферата на които държавата със закон може да установи монопол.

На публичния сектор са възложени важни задачи, чрез които се гарантират блага, значими за всеки един член на социума и за всички граждани като общество. На първо място, трябва да се гарантират мира и сигурността в обществото, защитата на суверенитета и на териториалната цялост на държавата и осигуряване, посредством наложени от публичната власт правила. На следващо място, осигуряването на условия за устойчиво развитие на икономиката и ограничаване на негативните икономически и социални последици за уязвимите групи, както и произвеждане и осигуряване на стоки и услуги за задоволяване на потребностите на хората и на бизнеса. И на трето място, преразпределяне на ресурсите чрез данъци, такси, трансферни плащания за обществено осигуряване, социално подпомагане, предоставяне на публични услуги и др. Решенията, които се вземат в публичния сектор, за извършването и предоставянето на публични услуги, не трябва да се определят единствено от саморегулиращия се пазар на стоките и услугите, като не бива да се пренебрегват и неговите механизми на функциониране.

1.2. Публичните услуги като част от публичния сектор

Услугите са част от човешката и стопанската дейност, при която се предоставят нематериални блага вместо стоки. Предоставянето на услуга е икономическа дейност, при която доставчикът предоставя на потребителя определена услуга за ползване или за съдействие при специален договор. За разлика от предлагането на стоки, услугите осигуряват поддръжка и поправка, обучение в конкретни умения или консултиране. Примери за предоставяне на услуги има както в публичната, така и в частната сфера.

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 сектор¹⁹, което

¹⁹ 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 управленския процес. Той преминава през следните етапи: получаване на информация, обработване на входящата информация, предаване на обработената информация на управленските органи и обратна връзка.

е насочено към ефективното изпълнение на материалните, трудовите, финансовите и нематериалните ресурси, с които разполагат публичните институции и техни организации за постигане на общи цели.

Управлението на публичния сектор се характеризира с редица особености. Първо, публичните институции и техни организации извършват услуги, които пряко или косвено се предопределят от вота на избирателите, а не само от търсенето и предлагането на пазара. Тези услуги могат да се предлагат безплатно или на цена, която понякога е под направените разходи за тяхното производство, т. е. управлението на дейността на публичните институции и техни организации е политически стимулиран, а не пазарно регулиран, процес²⁰. При предлагането им липсва ежедневен пазарен тест за търсене и предлагане, на който са подложени услугите в частния сектор.

Второ, публичните институции и организации имат нормативно определен и строго дефиниран предмет на дейност и задачи за изпълнение. Те работят в условията на регламентирани вътрешни правила и бюджети. Дейността им в повечето случаи е подчинена на определени цели, свързани със задоволяване преди всичко на обществени интереси, но много често в публичните институции и техни организации може да липсва политическа воля за целенасочена и последователна ориентация в дейността им. Институциите и организациите в публичната сфера са поставени в среда, която често указва противоречиво влияние върху тяхната дейност. Политически, икономически и социални фактори могат да оказват решаващо влияние върху определянето на решения в публичните институции и техни организации.

Трето, във всяка публична институция или организация условно може да се обособят две части: оперативна и административна. Оперативната включва служители, които извършват конкретните

²⁰ Вж. напр. чл. 7а от Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност:

Чл. 7а. (Нов - ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 01.01.2012 г.) (1) Таксите, събирани от административните органи във връзка с регулирането и контрола върху стопанската дейност по този закон, се определят по методика за определяне на разходоориентиран размер на таксите и разходването им, приета от Министерския съвет.

(2) Методиката по ал. 1 се приема в съответствие със следните принципи:

1. размерът на таксата трябва да съответства на разходите на административния орган за извършване на съответната услуга и за упражняване на контрола, в т.ч. необходимите материално-технически разходи и всички административни разходи за изпълнение на задълженията на длъжностните лица с оглед на тяхната квалификация и изразходвано работно време.

дейности по производството и предлагането на публичните блага. Административната част представлява политически формираният елит и ръководните служители в администрацията, която управлява, наблюдава и контролира отделните дейности в институцията или организацията.

Публичните услуги, предоставяни от публичните институции и техните организации, могат да бъдат разграничени според различни критерии. На ниво ЕС се разграничават три категории услуги от общ интерес – икономически, нестопански и социални²¹. Услуги от общ икономически интерес са основни услуги, извършвани в замяна на заплащане, като пощенски услуги, например. За тези услуги важат правилата на европейския вътрешен пазар и правилата за конкуренция. Въпреки това може да има дерогации от тези правила, ако трябва да бъде защитен достъпът на гражданите до основни услуги. За нестопански услуги от общ интерес, като полиция, правосъдие и схеми за задължително социално осигуряване, не се прилага специално европейско законодателство, нито правилата за вътрешния пазар и конкуренцията. Тези услуги са от компетентността на националната държава и нейното законодателство. Социалните услуги от общ интерес отговарят на нуждите на уязвими граждани и се основават на принципите на солидарност и равен достъп. Те могат да бъдат от стопански или нестопански характер. Примерите включват схеми за социално осигуряване, услуги в областта на заетостта и други социални услуги в общността.

Възможен критерий за разграничаване на публичните услуги също така може да е видът блага, които се произвеждат и предлагат на гражданите и на бизнеса. Според него публичните институции и техни организации могат да бъдат разграничени в две основни групи. В първата група са тези организации (предприятия или търговски дружества), които произвеждат и предлагат частни или блага от публичен характер. В зависимост от титуляра на собствеността биват държавни и общински организации. Държавните публични стопански предприятия са такива с изцяло държавно или с преобладаващо държавно имущество. Тези предприятия се изграждат на основата на частната държавна собственост. Държавните предприятия или

²¹ Европейска комисия. Услуги от общ интерес. Достъпно онлайн на: https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_bg [26.09.2020]

търговските дружества с държавно участие в Република България се създават, преобразуват и закриват с решение на органа на централната изпълнителна власт, който е титуляр на държавната собственост – Министерския съвет. Създават се и осъществяват дейността си на базата на отрасловото разделение.

Общинските публични стопански предприятия са такива с изцяло общинско или с преобладаващо общинско имущество. Тези предприятия се изграждат на основата на частната общинска собственост. Общинските предприятия или търговски дружества с общинско участие функционират най-често като акционерни дружества. Изградени са като специализирани звена към общината за доставка на стоки и услуги, необходими за задоволяване на потребностите на населението и осигуряване изпълнението на определени общински дейности в определени направления. Най-често това са изграждане и поддържане на общинската инфраструктура; стопанисване на общинските тържища и пазари; социално обслужване на населението и обредна дейност; транспортно обслужване на населението; стопанисване и поддържане на общинската материална база на образованието, здравеопазването и др. Общинските предприятия се създават, изграждат, преобразуват и закриват с решение на съответния Общински съвет, който определя предмета на дейност на предприятието, структурата, числения състав и предоставените материални и финансови средства.

Във втората група организации от публичния сектор попадат такива, които произвеждат и предлагат публични блага. Тези институции функционират в областта на публични здравни и лечебни заведения, публични учебни заведения, публични организации в сферата на инфраструктурата, организации за социални услуги на населението, организации, осигуряващи обществения ред и спокойствието на населението (национална сигурност, отбрана, полиция, противопожарна безопасност и др.).

Публичните блага, които се създават в публичния сектор на държавно и местно ниво, се разграничават в две групи според начина на финансиране на публичната услуга. Първата група публични услуги са общите (неделимите) публични услуги, чието финансиране се извършва посредством бюджетни средства на непазарна основа. Средствата, чрез които се финансират, постъпват в държавен или общински бюджет са от заплатени данъци.

Втората група публични услуги са смесените (делими) публични услуги, чието финансиране става по комбиниран начин. Освен чрез бюджетни средства за сметка на заплатени данъци, постъпили в държавния и в общинските бюджети, така също и чрез потребителските такси, заплащани от граждани и от бизнеса, и от подпомагане (спонсорство, дарения и др.) от частния сектор.

Финансирането на публични услуги от категорията на смесените (делими) услуги е правно регламентирано в Закона за държавните такси и в Закона за местните данъци и такси. Законът за администрацията и издадената въз основа на него Наредбата за административния регистър уреждат съществуването и поддържането на Административен регистър. Част от Административния регистър е Регистърът на услугите, в който се съдържа информацията от доскоро поддържания Списък на унифицираните наименования на административните услуги. За всяка административна услуга и режим в Административния регистър се вписва подробна информация за начина и сроковете за предоставянето им, има и възможност за извършване на справки²².

Участието на държавата, респ. общината, при финансиране на публичните услуги е регламентирано. Потребителските такси се различават от данъците, защото са доброволни и се заплащат, само когато се потребяват (консумират) публични услуги. Потребителски такси се събират за голям брой публични услуги като пътувания в градския транспорт, събиране и преработка на смет и битови отпадъци, обучение в училища, снабдяване на населението с вода и др. Обикновено тези такси са цената за консумирането на съответната публична услуга.

Средствата, които се събират от потребителски такси за делимите публични услуги често са недостатъчни, което налага тяхното субсидиране. Субсидиите, предоставяни от държавата могат да варират в границите от 1 до 100 %. Може да се ограничи размера на

²² Вж. пълен списък на сайта на Административния регистър https://iisda.government.bg/adm_services/services [27.09.2020] с услугите, които са предоставяни от органите на изпълнителната власт и техните администрации в следните секции:

- Предоставяни от централни администрации;
- Предоставяни от специализирани териториални администрации;
- Предоставяни от областни администрации;
- Предоставяни от общински администрации;
- Предоставяни от всички администрации.

субсидиите чрез диференциране на цените за потребителите на публични услуги.

Прилагането на потребителските такси за финансиране на публичните услуги позволява няколко възможни управленски подхода при събирането им. Определянето на конкретни потребители, които да поемат цялата или по-голяма част от себестойността на публичните услуги. За сметка на това пък да се намалява тежестта за други потребители на услугата или да се прехвърли като данъчна тежест на данъкоплатците. Въвеждането на такси за публичните услуги от своя страна освобождава бюджетни ресурси за финансиране на други програми. Заплащането на такси за публични услуги дава основание за гражданското участие при определяне на таксата, при финансиране на публичните услуги и начина на извършването им²³.

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 публични услуги в общините от страна на централната изпълнителна власт. В този случай отговорността за предоставянето на публичната услуга в локалната общност се носи от

²³ Когато потребителските такси се определят по правилото, че цената на публичната услуга е равна на направените разходи за нейното предоставяне, то тогава цената на услугата не се различава от механизма за формиране на цените на свободния пазар на услуги. В тези случаи потребителските такси водят до оптимално предлагане на публични услуги.

Потребителските такси са излишни, когато пределните разходи за извършването на дадена публична услуга са ниски или равни на нула.

Потребителските такси са приложими за публични услуги, когато потреблението на които води до допълнително търсене и съответно до ресурси за тяхното производство.

Като алтернативни форми на таксите за потребление на публични услуги могат да се прилагат доброволни плащания, субсидиране на потребителските такси за отделни публични услуги от държавата, използване на ваучери и др.

Потребителските такси са инструмент за повишаване на ефективността при предлагането на публичните услуги. Потребителските такси не е желателно да се прилагат в случаите, когато тяхното въвеждане понижава значително благосъстоянието на потребителите.

В обобщение вариантите за регулиране на потребителските такси са най-малко три. Първият вариант е за предлагането на определена публична услуга да се вложат толкова ресурси, колкото определят потребителите въз основа на нейното пазарно търсене. Вторият вариант е частично или пълно възстановяване на разходите на публичните организации, предлагащи определена услуга. Третият вариант е растеж на благосъстоянието на определени социални групи от обществото чрез използване на ваучерите като заместители на таксите за потреблението на определени публични услуги (електрическа енергия, топлинна енергия, телефон и др.)

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.

На практика всички услуги, както и публичните, имат своя цена. Ефективното разпределение на наличните ресурси в публичния сектор и постигането на оптимално равнище на производство и потреблението на делимите (смесените) публични услуги се осъществява, когато цените им са съпоставими с пределните разходи. Когато цената не е дефинирана парично, какъвто е случая с безплатните публични услуги, възниква възможността за преразпределение на доходите между гражданите, което може да доведе до влошаване на благосъстоянието на обществото, респ. местната общност. Въвеждането на потребителски такси за публични услуги дава възможност на потребителя да направи своя избор: да заплати за публичната услуга толкова, колкото ползи очаква от нейното потребление.

1.3. Видове публични услуги, предвидени в действащото законодателство

1.3.1. На законово ниво

Административните органи²⁴ трябва да прилагат комплексно административно обслужване при предоставяне на административни услуги (чл. 13а, АПК). „Комплексно административно обслужване“ по смисъла на § 1, т. 5 от ДР на АПК е това обслужване, при което административната услуга се извършва от административни органи, от лица, осъществяващи публични функции, или от организации,

²⁴ „Административен орган“ е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон (§ 1, т.1 от ДР на АПК). „Териториална структура на администрацията“ е създадено с нормативен акт териториално организационно звено на администрацията, независимо дали е обособено като юридическо лице, което подпомага административния орган при осъществяване на правомощията му (§ 1, т. 1а, ДР на АПК).

предоставящи обществени услуги, без да е необходимо заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събирани или създавани от извършващия административната услуга първичен администратор на данни, независимо дали тези данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител.

Законът за администрацията предвижда, че в същината на административното обслужване е дейността²⁵ по извършване на административни²⁶ услуги от структурите на администрацията²⁷ и от организации²⁸, предоставящи обществени услуги (§ 1, т. 1 от ДР на ЗА).

Административната услуга от своя страна по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на ЗА включва следните дейности:

- ✓ издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение (б. а);
- ✓ издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения (б. б);
- ✓ извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице (б. в);
- ✓ консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са

²⁵ Когато нормативен акт не определя конкретно органа или организацията, която да осъществи административното обслужване, административната услуга се извършва от органа, на който е възложено прилагането на съответния акт, или от организацията, която осъществява съответната дейност (чл. 5а, ал. 4 от Закона за администрацията). Законът за администрацията допуска административните органи да сключват помежду си споразумения за интеграция на предоставяните услуги чрез изграждане на общи центрове за услуги (чл. 5а, ал. 5 от Закона).

²⁶ Съгласно чл. 5а, ал. 2 от Закона за администрацията „Организациите, овластени да извършват административни услуги или предоставящи обществени услуги, определят организацията за административното обслужване в своите вътрешни актове, освен ако в закон е предвидено друго.“

²⁷ Съгласно чл. 5а, ал. 3 от Закона за администрацията длъжностните лица, които предоставят или извършват административни услуги по § 1, т. 2, букви "в", "г" и "д" от Допълнителната разпоредба, са длъжни да ги предоставят или извършат в срок не по-дълъг от 30 дни, освен ако в специален закон е предвидено друго.

²⁸ "Организация, предоставяща обществени услуги" по смисъла на § 1, т. 5 от ДР на ЗА е всяка организация, независимо от правната форма на учредяването ѝ, която предоставя една или повече от услугите по § 1, т. 4 от ДР на ЗА - образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги.

свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга (б. г);

- ✓ експертизите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на администрацията на държавен орган или от овластена организация (б. д).

Уредените в АПК производства за издаване на индивидуални административни актове и тяхното обжалване по административен и съдебен ред се прилагат и при извършването на административни услуги, както и при обжалването на отказите за извършването им, освен ако в специален закон е предвидено друго (§ 8 от ПЗР на АПК).

Част от административните услуги е „вътрешната административна услуга“ (§ 1, т. 3 от ДР на ЗА). Това е административна услуга, която един административен орган предоставя на друг при осъществяването на неговите правомощия.

Освен административните услуги, Законът за администрацията урежда и „обществените услуги“ (§ 1, т. 4 от ДР на ЗА). Тези услуги са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги.

Подобно на § 1, т. 4 от ДР на ЗА е разбирането за „обществени услуги“ и в Закона за омбудсмана. В този закон е предвидено, че омбудсманът се застъпва с предвидените в специалния закон средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, както и от частноправни субекти (чл. 2, ал. 2). Съгласно § 1, т. 1 от ДР на Закона за омбудсмана „обществени услуги“ са образователна, здравна, социална, водоснабдителна, канализационна, топлоснабдителна, електроснабдителна, пощенска, телекомуникационна, търговска дейност, дейности по охрана и по безопасност на движението, както и други подобни услуги, предоставяни за задоволяване на обществени потребности, по повод

на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги.

Тъй като легалната дефиниция в Закона за администрацията е отворена (други подобни услуги) то доставчици на обществени услуги могат да бъдат изведени от специални закони. Направеният за целите на настоящото изследване преглед на законодателството не е пълен и показва, че в кръга на обществените услуги могат да бъдат включени и други услуги, а именно застрахователни, социални, пенсионни и превозни услуги. Разпространението на културни ценности чрез доставчици на културни услуги като читалища, музеи, балети, циркове и др. също би могло да се разглежда като обществена услуга, но в специалният Закон за закрила на културата липсват изрични текстове, определящи ги като такива²⁹.

1.3.2. На подзаконово ниво

Член 61, ал. 1 от Закона за администрацията предвижда, че към Министерски съвет се създава и поддържа Административен регистър. На първо място в него се съдържа информация за административните структури³⁰ и свързаните с тях юридически лица по чл. 19, ал. 8³¹, структурите по чл. 60, ал. 1³² и съветите по чл. 21³³, включително за техните ръководни органи; правилата, свързани с административното обслужване; местата, в които осъществяват

²⁹ Вж. повече при Джилджов, Алеко. Мястото и ролята на доставчиците на обществени услуги в цялостния процес по предоставяне на административни услуги. – В: Публични политики. Год. 6, Бр. 1, Юни 2015, 51-69.

³⁰ Член 19. (1) Органите на изпълнителната власт са централни и териториални.

³¹ Член 19. (8) (Нова - ДВ, бр. 94 от 2008 г., в сила от 1.01.2009 г., изм., бр. 82 от 2012 г., предишна ал. 7, изм., бр. 57 от 2016 г.) Министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите, когато по силата на закон или акт на Министерския съвет участват в съвети, комитети, комисии, органи на управление или контрол на фондове, сметки и други, не получават възнаграждение. Заместник-министрите, посочените в ал. 4 еднолични органи и техните заместници и членове на колегиални органи, областните управители и заместник областните управители могат да участват като представители на държавата или общината в съвети, комитети, одитни комитети, комисии, работни групи, органи на управление или контрол на търговските дружества с държавно или общинско участие в капитала, органи на управление или контрол на фондове, сметки и други, които не са юридически лица, или органи на управление и контрол на юридическите лица, създадени със закон или вътрешноведомствен акт, за което не получават възнаграждение.

³² Член 60. (1) (Предишен текст на чл. 60 - ДВ, бр. 99 от 2001 г.) Министерският съвет може да създава с постановление на свое подчинение или към министър експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други.

³³ Член 21. (Изм. - ДВ, бр. 15 от 2012 г.) (1) Министерският съвет може да създава съвети като постоянно действащи консултативни органи на правителството, осигуряващи координация в сферата на изпълнителната власт, както и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост.

дейност; разпределението на служителите по места; работното и приемното време за всяко място. На следващо място в Административния регистър се съдържа информация за административните услуги, включително вътрешните административни услуги, електронните административни услуги, регистрационните, лицензионните, разрешителните и съгласувателните режими, включително свързаните с тях образци на документи, срокове и тарифи.

Административните услуги, вкл. вътрешните административни услуги, като вид публични услуги, които биват предоставяни от административни органи и от лица, осъществяващи публични функции, са включени в Административния регистър. За целите на Наредбата са въведени легални дефиниции в § 1, т. 2 и т. 3 от ДР на Наредбата. Точка 2 предвижда, че „първична услуга“ е административна услуга, която се осъществява в рамките на една географски или функционално обособена администрация като единен процес, започващ със заявление за услугата и приключващ с предоставяне на услугата или постановяване на отказ. Третата точка на § 1 от ДР на Наредбата предвижда, че „комплексна услуга“ е административна услуга, която се изпълнява като процес, в който достъпът до данни, поддържани от администрациите, се осъществява чрез използване на първични или други комплексни услуги.

Глава трета на Наредбата за Административния регистър предвижда каква информация се съдържа за административните услуги и режимите в този регистър. Регистърът на услугите на съдържа наименованието на административната услуга, уникалния идентификатор, кратко описание и правното основание за предоставяне на услугата (чл. 17, ал. 1). Наименованието на административната услуга трябва да дава ясна представа за същността на предоставяната услуга. В случай че административната услуга представлява режим, това се посочва изрично, като се определя и стопанската дейност, за която се отнася. Регистърът на услугите, според чл. 17, ал. 4 от наредбата предвижда, че се съдържат следните раздели:

1. услуги, предоставяни от централната администрация;
2. услуги, предоставяни от областните администрации;
3. услуги, предоставяни от общинските администрации;

4. услуги, предоставяни от специализирани териториални администрации;

5. услуги, предоставяни от всички администрации.

Член 18, ал. 1 предвижда, че всеки административен орган заявява за вписване в Регистъра на услугите предоставяните от него административни услуги, настъпилите промени в тях или заличаването им³⁴.

В Раздел III на Глава трета от Наредбата са изрично изброени подлежащите на вписване обстоятелства в Административния регистър. Съгласно чл. 25, ал. 1 за всяка административна услуга³⁵ в Административния регистър се вписват³⁶:

1. наименованието и уникалният идентификатор съгласно Регистъра на услугите;

2. правното основание за предоставянето на административната услуга/издаването на индивидуалния административен акт;

3. органът, който предоставя административната услуга/издава индивидуалния административен акт; в случаите на възлагане - служителите, които издават индивидуалния административен акт;

4. информация за Центъра за административно обслужване, адрес, електронен адрес, телефони за връзка, работно време;

5. процедурата по предоставяне на административната услуга/издаване на индивидуалния административен акт, изискванията и необходимите документи; в случай че документ се издава от административен орган, се посочва и органът;

6. образците на формуляри, които са свързани с предоставянето на административна услуга/издаването на индивидуалния административен акт, включително създадените с нормативен акт или утвърдени с административен акт;

³⁴ Вж. подробно процедурата за вписване на административната услуга в Административния регистър.

³⁵ Член 25, ал. 2 от Наредбата предвижда, че за всеки от режимите (лицензионен, регистрационен, разрешителен или съгласувателен) освен обстоятелствата по ал. 1 се вписват и:

1. предметната област, за която се отнася;

2. органът, пред който се обжалва индивидуалният административен акт;

3. електронен адрес за предложения във връзка с облекчаване на режима.

³⁶ Чл. 26. Вписването в Административния регистър на обстоятелствата по чл. 25, ал. 1 и 2 и промените в тях се извършва от определените по реда на чл. 6, ал. 1 служители на административната структура, предоставяща услугите, в срок 3 дни от деня на вписването, съответно на промяната или заличаването на административната услуга в Регистъра на услугите.

7. начини на заявяване на услугата;
8. информация за предоставяне на услугата по електронен път:
 - а) нивото на предоставяне на услугата³⁷;
 - б) интернет адрес, на който се намира формулярът за нейното заявяване;
 - в) интернет адрес за служебно заявяване;
 - г) вид на услугата (първична или комплексна), като, в случай че е комплексна, се посочват първичните услуги, от които е съставена;
9. срокът на действие на документа/индивидуалния административен акт;
10. такси или цени на услугата, включително при предоставяне по електронен път, основание за тяхното определяне и начини на плащане;
11. органът, осъществяващ контрол върху дейността на органа по предоставянето на услугата;
12. редът, включително сроковете за обжалване на действията на органа по предоставянето на услугата;
13. електронен адрес за предложения във връзка с услугата;
14. начини на получаване на резултата от услугата.

Административните структури, вписващи обстоятелства за режимите (лицензионен, регистрационен, разрешителен или съгласувателен), осигуряват публичен достъп до информацията за издадените индивидуални административни актове, като указват връзката към поддържаните от тях публични регистри по чл. 11³⁸ и

³⁷ Съгласно § 1, т. 1 от ДР на Наредбата за Административния регистър „Ниво на предоставяне на услугата“ е нивото на развитие, на което се предоставят услугите по електронен път:

а) ниво 1: Информация - предоставяне на информация за административни услуги по електронен път, включително начини и места за заявяване на услугите, срокове и такси;

б) ниво 2: Едностранна комуникация - информация съгласно дефиницията за ниво 1 и осигурен публичен онлайн достъп до шаблони на електронни формуляри;

в) ниво 3: Двустранна комуникация - заявяване на услуги изцяло по електронен път, включително електронно подаване на данни и документи, електронна обработка на формуляри и електронна идентификация на потребителите, освен ако със закон се допуска предоставяне на електронна административна услуга без идентификация;

г) ниво 4: Извършване на услуги от ниво 3, за които е осигурена възможност за електронно връчване и електронно плащане, ако за получаването на електронна административна услуга се дължат такси.

³⁸ Чл. 11. (1) Законът, който урежда лицензионен режим, установява изчерпателно:

1. изискванията, при които може да бъде издаден лиценз, както и основанията за отказ;

2. особените правила в производството по издаване, спиране, прекратяване и отнемане на лиценза.

15³⁹ от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

Прегледът на включените административни публични услуги в Административния регистър води до следното обобщение, а именно, 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 ⁴⁰
Услуги, предоставяни от областните администрации	157 ⁴¹
Услуги, предоставяни от общинските администрации	21 ⁴²
Услуги, предоставяни от специализирани териториални администрации	151 ⁴³

(2) (Доп. - ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г.) Лицензиращият орган създава и поддържа публичен регистър, в който се вписват лицата с издадени, спрени, прекратени и отнети лицензи. В публичния регистър в отделен раздел се вписват лицата, подали заявление за издаване на лиценз, и се описват броят и видът на приложените документи. Вписването се извършва по реда на подаване на заявленията и се отбелязва движението на преписката по издаване на лиценз.

(3) (Нова - ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г., изм. - ДВ, бр. 17 от 2019 г.) Регистърът по ал. 2 се води при спазване изискванията на специалния закон и на изискванията за защита на личните данни.

(4) (Нова - ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г.) Лицензиращият орган осигурява безплатен достъп по електронен път до регистъра по ал. 2 съгласно Закона за електронното управление.

³⁹ Чл. 15. (1) (Доп. - ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г.) Регистриращият орган създава и поддържа публичен регистър, в който вписва всяко лице, за което е установил спазването на нормативните изисквания за извършване на съответната стопанска дейност, и му издава удостоверение за вписването. В публичния регистър, в отделен раздел се вписват лицата, подали заявления за регистрация, и се описват броят и видът на приложените документи. Вписването се извършва по реда на подаване на заявленията и се отбелязва движението на преписката за вписване в регистъра и издаване на удостоверение.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г., изм. - ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г.) Вписването в регистъра и издаването на удостоверение са условие за започването и законосъобразното извършване на съответната стопанска дейност с изключение на случаите, когато регистриращият орган не се произнесе с изричен акт в определения срок, предвиден в специалния закон. В тези случаи се прилага чл. 28, ал. 1 и 2.

(3) Регистриращият орган отказва вписването в регистъра и издаването на удостоверение по ал. 1 при неспазването поне на едно от изчерпателно установените и неподлежащи на преценка за целесъобразност нормативни изисквания.

(4) (Изм. - ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г.) Действието на регистрацията и удостоверението е безсрочно. Когато действието на регистрацията и удостоверението е ограничено със срок, той не може да бъде по-кратък от три години. При искане за продължаване на срока на регистрацията и удостоверението се прилага чл. 28, ал. 1 и 2.

(5) (Нова - ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г., изм. - ДВ, бр. 17 от 2019 г.) Регистърът по ал. 1 се води при спазване изискванията на специалния закон и на изискванията за защита на личните данни.

(6) (Нова - ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г.) Регистриращият орган осигурява безплатен достъп по електронен път до регистъра по ал. 1 съгласно Закона за електронното управление.

⁴⁰ Административен регистър https://iisda.government.bg/adm_services/services/from_central_administrations [27.09.2020]

⁴¹ Административен регистър https://iisda.government.bg/adm_services/services/from_special_territorial_administrations [27.09.2020]

⁴² Административен регистър https://iisda.government.bg/adm_services/services/from_regional_administrations [27.09.2020]

⁴³ Административен регистър https://iisda.government.bg/adm_services/services/from_municipality_administrations [27.09.2020]

Услуги, предоставяни от всички администрации	3 ⁴⁴
Общо услуги предоставяни от всички администрации	2 443

⁴⁴ 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]

2. Обща рамка за финансирането на предизборни кампании

Общата рамка за финансирането на предизборни кампании в България 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 (ЗПП), Законът за държавния бюджет, Законът за счетоводството, и др.

В средата на 2019 г. пред Конституционния съд (КС) бяха оспорени от Президента на Републиката част от направените промени в Закона за политическите партии и в Изборния кодекс относно частното финансиране от юридически лица на политическата дейност в България. На 17 септември 2019 г. КС е допуснал искането за разглеждане по същество. Към началото на м. октомври 2020 г. КС все още не се е произнесъл окончателно и уредбата (в ЗПП и в ИК) в настоящия анализ е възприета като съответстваща на Конституцията на Република България.

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

Публичното финансиране на политическите партии се описва в Закона за политическите партии, а размерът му се определя в Закона за държавния бюджет на Република България.

Според ЗПП всички политически субекти – партии и коалиции, участвали в последните проведени парламентарни избори и излъчили представители в Народното събрание (НС), получават ежегодно държавна субсидия. Същото важи и за партиите, които са получили не по-малко от 1% от всички гласове на последните парламентарни избори, но не са представени в парламента.

Субсидията се разпределя към съответните политически субекти въз основа на получените от тях действителни гласове в последните парламентарни избори. Към настоящия момент нейният размер възлиза на 8 лв. на получен действителен глас. На 4 юли 2019 г., парламентът гласува промяна на чл. 64 от Закона за държавния бюджет за 2019 г.. Текстът се измени по следния начин: *„Годишният размер на държавната субсидия за един получен действителен глас*

съгласно Закона за политическите партии за 2019 г. е 1 лв.” Това намаление обаче продължи за кратко, тъй като малко след местните избори депутатите гласуваха субсидията да бъде увеличена на 8 лв. за получен глас, считано от 1 януари 2020 г. **Традиционно дебатите за размера на държавната помощ за партиите са популистки и не се дават конкретни аргументи за предлагания размер на субсидията, който не е обвързан с обективни критерии (като например размер на минимална работна заплата).**

Изборният кодекс посочва (чл. 178), че при провеждане на предизборните кампании (с изключение на тези за местни избори), политическите субекти, които нямат право на държавна субсидия, могат да получават държавна помощ във вид на медийни пакети в размер на до 40 000 лв. Средствата от пакетите, следва да са насочени към конкретни медийни доставчици и се одобряват от Централната изборителна комисия (ЦИК), за да покрият заплащането на различни форми на отразяване на предизборната кампания.

За разлика от практиките в други държави, законодателството, отнасящо се за държавното финансиране на политически партии в България, не съдържа текстове, изрично насърчаващи включването на жени.

2.2. Забрани и ограничения върху източниците на финансиране на кампании

В Закона за политическите партии ясно са разписани източниците на приходи за политическите партии. Те биват: членски внос; собствени недвижими имоти; дарения и завещания от физически лица; дарения от юридически лица и еднолични търговци; лихви по парични депозити в банки и доходи от ценни книжа; собствена стопанска дейност.

В допълнение партиите могат да ползват и банкови заеми в размер на до $\frac{2}{3}$ -ти от отчетените пред Сметната палата приходи за предходната календарна година.

Така описаните партийни приходи, могат да бъдат използвани за финансиране на предизборни кампании. Все пак съществуват някои рестрикции по отношение на даренията за политическите субекти. Те

не мога да бъдат анонимни. Също така даренията не трябва да са направени от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, от чуждестранни търговски дружества или от чуждестранни организации с идеална цел. Даренията не може да бъдат и средства от юридически лица и еднолични търговци, които имат просрочени публични задължения или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, или от религиозни институции. От изброените дотук субекти, партиите не могат да получават и движими и недвижими вещи за безвъзмездно ползване, както и безвъзмездни услуги под каквато и да е форма. Друго ограничение е свързано със забраната партиите да ползват безплатно публичен административен ресурс.

Съгласно разпоредбите на Изборния кодекс за всяка предизборна кампания участниците са длъжни да открият нарочна банкова сметка, която да обслужва дейностите, свързани с кампанията. Политическият субект посочва и изрично имената и длъжностите на лицата, които ще отговарят за приходите, разходите и счетоводната отчетност на партията, свързани с предизборната кампания. В допълнение, в срок от 30 работни дни след изборния ден, участниците подават отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания.

Органът, който следи за спазването на горепосочените разпоредби, 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.

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

В Изборния кодекс са определени тавани за разходите, които политическите субекти могат да направят за предизборните си

кампании. Те са различни за всеки вид избори и са разписани подробно в чл.165 и чл. 166 от ИК.

Рестрикциите за разходи по време на избори са свързани с изискванията на ЗПП и в частност чл. 29, ал. 1. Съгласно разписаните разпоредби политическите партии разходват средствата си за подготовка и участие в избори, осигуряване работата на партийните структури, организационни разходи по провеждане на мероприятия и за други присъщи за дейността на партията разходи.

ЗПП 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.)⁴⁵

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

Чл. 172 от Изборния кодекс постановява, че в срок от 30 работни дни след изборния ден, участниците в кампанията са длъжни да подадат своя отчет за направените приходи и разходи и поетите задължения. Формата на отчета се разработва и утвърждава от Сметната палата.

Изборният кодекс задължава (чл. 171) Сметната палата да създаде 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. В него се съдържат данни относно дарителите и направените дарения; декларации за произход на дарените средства; средствата, предоставяни от кандидати; договорите със социологически, рекламни и PR агенции, с които участниците в изборите работят, както и финансовите отчети за кампанията. Регистърът е публичен и до публикуваната в него информация имат достъп всички потребители.

След избори Сметната палата извършва одит за съответствие на политическите субекти, декларирали приходи и извършили разходи над 1 000 лева във връзка с предизборната кампания. Одитните

⁴⁵Медиапул. 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>

доклади са публични и се публикуват на страницата на Сметната палата.

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 изцяло⁴⁶.

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 отговора на КПНРО става ясно, че те не извършават обучителна и информационна дейност във връзка с одитирането на политическите

⁴⁶ GRECO. Third Evaluation Round. Theme II. 1 October 2010 and GRECO. Addendum to the Second Compliance Report February 2016

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“*.

2.5. Институционално регулиране на финансите на политическите партии

Сметната палата е институцията, която осъществява финансов контрол над политическите партии. Тя извършва одит за съответствие на финансовата дейност на политическите субекти с изискванията на ЗПП и на Закона за счетоводството. Резултатите от този одит се публикуват на страницата на институцията. Партиите, получаващи държавна субсидия, но не подали в срок отчетите си пред Сметната палата, подлежат на проверка от Националната агенция по приходите (НАП). Отговорност на Сметната палата е да следи за спазване на срока за представяне на отчетите.

Членовете на Сметната палата се избират от Народното събрание като съставът ѝ се състои от председател, двама заместник-председатели и двама членове с мандат от 7 години. Председателят ръководи институцията и не може да бъде преизбиран за разлика от заместник-председателите и членовете. Законът за Сметната палата съдържа гаранции относно експертността на нейните членове (чл. 16). Създадена е публична процедура за избор, приет е асиметричен мандат на управление на членовете. Председателят на Сметната палата има възможност да номинира заместник-председателите и членовете.

Според чл. 3 от Закона за Сметната палата, тя е *„независима при осъществяването на своята дейност и се отчита пред Народното събрание“*.

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.

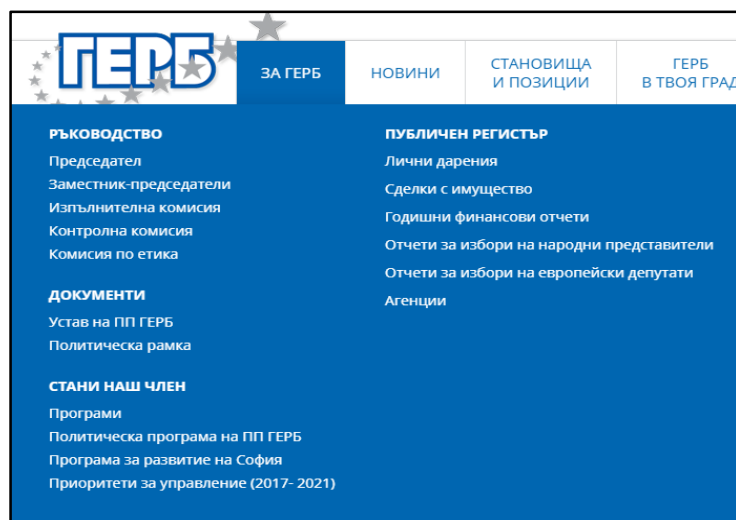
Фактът, че се избира изцяло от Народното събрание също отслабва нейната независимост - от една страна НС определя модела, по който Сметната палата работи, от друга, изцяло избира членовете, и от трета, СП се отчита единствено и само пред парламента.

2.6. Финансови регистри и публичност на финансите на политическите партии

Политическите партии са задължени да отчитат своите финанси на годишна база и за всяка предизборна кампания. Тези отчети са публични и се публикуват на интернет страницата на Сметната палата.

В допълнение, партиите са задължени да създадат и поддържат публични регистри и на своите онлайн страници. Там следва да се предоставя информация за даренията и завещанията; за произхода на дарените средства; за социологическите, рекламни и PR агенции, с които работи партията; за разпоредителните сделки на стойност над 1 000 лева; за безвъзмездно предоставените вещи и безвъзмездните услуги; за финансовите отчети на партията. Обстоятелствата, които се вписват в тези регистри, трябва да се обявят от политическите партии в 14-дневен срок от възникването им.

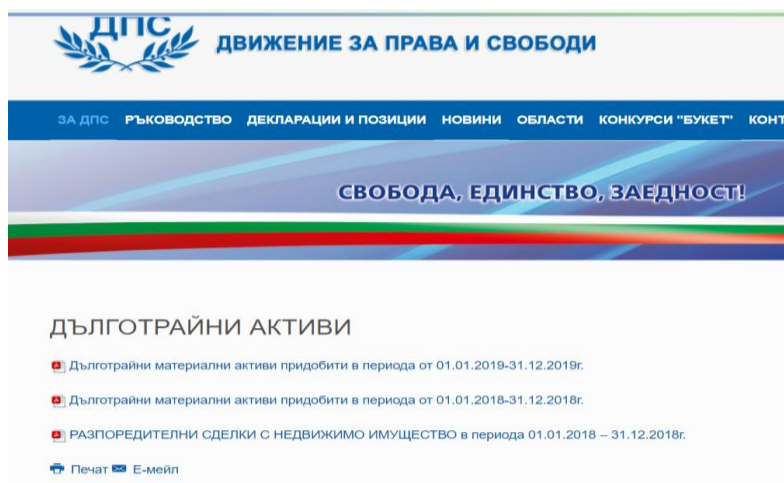
Примери от страниците на някои политически партии:



Фигура 1 Източник: www.gerb.bg [19.10.2020]



Фигура 2 Източник: www.bsp.bg [19.10.2020]



Фигура 3 Източник: www.dps.bg [19.10.2020]

2.7. Публичност на имуществото на кандидатите за изборни позиции

В българското законодателство не са въведени изисквания за публичност на имуществото на кандидатите за изборни позиции.

Създаден е Регистър на лица, заемащи висши публични длъжности към Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ). Евентуално, ако някой от кандидатите е заемал висша държавна длъжност преди да се кандидатира, може да бъде открита информация за неговото имуществено състояние в този регистър.

Например, ако лицето е било действащ народен представител, то в Регистъра по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт

на интереси може да се намери информация за негови частни интереси, дялови участия в търговски дружества и др.

3. Застъпничество и граждански контрол

3.1. Граждански контрол върху партийното финансиране и финансирането на кампании

Осъществяването на граждански контрол по темата е изключително трудно. От една страна, организации, които работят по темата са ограничени на брой. Въпросът за партийното финансиране периодично се повдига с наближаване на избори, но по него се говори изцяло популистки от страна на представителите на политическите партии и участието на експерти се negliжира.

Конкретно за размера на партийното финансиране дори има проведен национален референдум⁴⁷ и редица законодателни промени в последната година. Факт е обаче, че експертно говорене и задълбочени анализи са рядкост.

От друга страна, политическата конюнктура силно поляризира ролята на гражданския сектор в публичната среда, което допълнително затруднява дейността на гражданските организации. Срещу неправителствените организации се води очерняща и заклеймяваща кампания от страна на политическата класа.

3.2. Граждански мониторинг на финансирането на предизборни кампании

Гражданското общество по-скоро е пасивен участник в мониторинга на използването на държавен ресурс по време на предизборни кампании. Информирането идва основно от медийни публикации и то предимно по време на предизборни кампании. Сред организациите, които осъществяват инициативи свързани с изборния процес, са:

- ✓ Гражданска инициатива за свободни и демократични избори - наблюдение на избори;
- ✓ Институт за развитие на публичната среда - медиен мониторинг, мониторинг на финансирането на политическите партии в

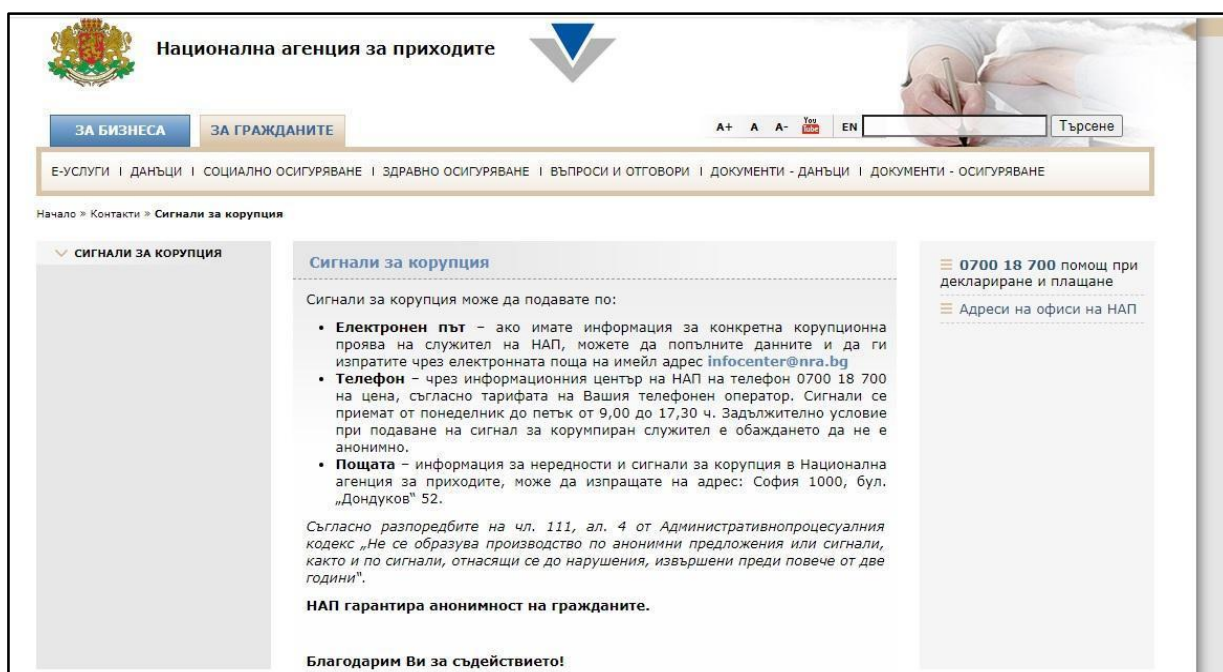
⁴⁷ Един от въпросите на проведения през 2016 г. Национален референдум беше „Подкрепяте ли годишната държавна субсидия, отпускана за финансиране на политическите партии и коалициите да бъде 1 лев за един получен действителен глас на последните парламентарни избори?“. С „да“ отговарят 2 516 791 избиратели, което е 72,16 % от гласувалите (най-висок резултат в сравнение с другите въпроси - за мажоритарното и за задължителното гласуване).

предизборните кампании, наблюдение на избори, анализ на източниците на партийно финансиране, анализ на партийните разходи;

- ✓ Институт за социална интеграция - медиен мониторинг по време на предизборна кампания;
- ✓ Прозрачност без граници - наблюдение на избори с фокус върху изборни нарушения;
- ✓ Обществен съвет към Централната избирателна комисия – в него членуват 14 организации, но информацията за тяхната дейност е оскъдна⁴⁸.

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

Гражданските организации могат да подават сигнали/жалби до компетентните органи по общия ред. Няма по-специални процедури. Осигурените форми за подаване на сигнал за корупция са публични чрез страниците на съответните институции.



Фигура 4 Източник: www.nap.bg [19.10.2020]

В допълнение, по време на избори се създават отделни телефонни линии в районните прокуратури и дежурни от системата на

⁴⁸ Информация за състава на Обществения съвет към ЦИК може да се намери на уебстраницата на ЦИК: <https://www.cik.bg/bg/os/members> [09.11.2020]

Министерство на вътрешните работи, на които гражданите могат да подават своите сигнали. Информацията за тези телефони е достъпна, както на страниците на институциите отговорни за организирането на изборния процес, така и пред всяка изборна секция в деня на изборите.

Тук трябва да се отбележи, че и Сметната палата е обявила телефони, на които имащите въпроси по отношение финансирането на предизборните кампании, могат да ги зададат (телефони за допълнителна информация: 02 8116 866, 02 8116 871).

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.

3.4. Механизми за обществени консултации

По общия ред граждански организации имат възможност да участват в консултации за законодателни промени, засягащи партийното финансиране (в т.ч. и по време на избори). Финансовите отчети на политическите субекти и одитните доклади на регулаторните органи (Сметна палата в случая) са публични. Те могат да бъдат използвани от заинтересованите страни за подготовка на становища, да служат като основа на позиции, а също и за изпращане на въпроси по тях според установения за това ред.

Според чл. 46, ал. 6 от ИК, българските неправителствени организации може да правят предложения за назначаване на членове на ЦИК до народните представители и парламентарните групи. Когато народен представител или парламентарна група направи предложение въз основа на предложение на неправителствена организация, това се отбелязва в него. На практика обаче, тази възможност се използва от партиите, за да избягат от отговорност. За целта се употребяват често неизвестни неправителствени организации, които имат проправителствена политика (government oriented NGOs). Например, наскоро избраният нов председател на ЦИК, Андрей Андреев, бе предложен от Федерацията на независимите студентски дружества, за която няма публична информация да има традиции, опит и експертиза, свързана с избори. Неговата

кандидатура бе припозната от управляващата партия и на 09.10.2020 г. той е избран за председател на ЦИК.

4. Медийна среда и обществена информация

4.1. Разследваща журналистика и защита на журналистите

Редица доклади на международни организации, следящи за свободата на словото (например Reporters sans Frontières, Freedom House, IREX, др.) отбелязват влошаване на медийната среда в страната.

Според Репортери без граници: „[...] правителството продължава да разпределя европейски и национални средства към медийни издания, при които изцяло липсва прозрачност, с цел да се насърчат получателите на парите да бъдат по-меки към властта (...) или да се въздържат от отразяването на проблематични области (...) съдебният натиск върху независими медии продължава да се увеличава.“ (the government continues to allocate EU and public funding to media outlets with a complete lack of transparency, with the effect of encouraging recipients to go easy on the government ... or to refrain from covering certain problematic stories ...). It continues: “judicial harassment of independent media...continued to increase”).⁴⁹

Freedom House в последния си доклад за България отбелязва, че „[...] собствеността на медиите става все по-концентрирана в ръцете на заможни български бизнесмени, поставяйки сектора уязвим срещу политически и икономически натиск и ограничава разнообразието на гледни точки към обществеността. Новинарските блокове често се нагласяват така, че да съответстват на интересите на собствениците си“⁵⁰. (ownership of media has become more concentrated in the hands of wealthy Bulgarian businessmen, leaving the sector vulnerable to political and economic pressures and limiting the diversity of perspectives available to the public. News outlets often tailor coverage to suit the interests of their owners”).

От тази гледна точка разследващата журналистика губи позиции за сметка на таблоидни и лайфстайл предавания/материали.

Има организации на журналистите - сред които най-активна в страната е Асоциацията на европейските журналисти - България, които с публичните си позиции в защита на техни колеги целят да

⁴⁹ Барометър на „Репортери без граници“ за 2019 г. <https://rsf.org/en/bulgaria>

⁵⁰ Индекс на свободата в България през 2019 г. на Фрийдъм Хаус
<https://freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-world/2020>

отстояват свободата на словото и да осъждат нападения срещу работещи в сферата.

Съществува и Етичен кодекс на българските медии, но е въпрос на отделна дискусия доколко той е работещ.

4.2. Достъп на журналистите до изборния процес

Съгласно разпоредбите на Изборния кодекс представители на средствата за масово осведомяване имат достъп до всички етапи от изборния процес - те могат да присъстват на заседания на Централната изборителна комисия, както и на тези на районни и общински изборителни комисии. Журналистите могат да присъстват в изборителни секции по време на целия изборен ден - от откриването до броенето на резултатите включително.

4.3. Правна регламентация на свободата на информация

Информацията за финансирането на предизборните кампании е публична - достъп е осигурен чрез Единния регистър по Изборния кодекс, поддържан от Сметна палата и достъпен през нейната интернет страница.

Както отбелязахме по-горе всички участници в съответния вид избори са задължени да подават отчет за приходите и разходите си по време на кампанията, както и за договорите си с медии, социологически и ПР агенции.

В допълнение, одитният доклад на Сметната палата след всеки вид избори също е публичен.

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

Опитът на неправителствени организации, работещи по темата избори, показва, че е необходимо по-тясно сътрудничество между експерти в областта на изборите и представители на медиите. Това е специфична материя, с периодичен характер и от тази гледна точка е необходимо „опресняване“ на познанията за нея. Нещо повече - за

всеки тип избори има различни времеви, технологични и организационни изисквания. Например: уседналост, откриване на секции в страни извън ЕС, гласоподаватели в чужбина, избирателни списъци, гласоподаватели от страни членки на ЕС и др. За това и говоренето в стил „купуването на гласове“ е вече доста „изтърган шлагер“. Специфика на материята са и честите промени на изборните правила, които се използват от политическите партии като прием за трупане на електорални дивиденди.

Сред журналистите разбира се, са налице базови разбирания за политическата и избирателната система в страната. Медиите са все по-добре запознати с изискванията на Изборния кодекс, които трябва да спазват по време на изборния процес - обявяване на договори с кандидати, маркиране на платено съдържание, получаване на медийни пакети, обявяване на тарифи за политическа и предизборна реклама.

В най-общи линии журналистите са запознати с изискванията на Изборния кодекс (или се запознават непосредствено по време на предизборните кампании) по отношение на финансирането на кампаниите. Като всяко нещо, съдържащо в себе си потенциал за „публичен скандал“ така и към и теми, свързани с предизборни нарушения, има интерес за разследвания в тази насока.

Експерти в сферата на изборното законодателство споделят, че медиите търсят експертни мнения и помощ, за да могат да осъществят конкретни разследвания (пример: Нови изборни схеми в района на Монтана; Дарения за „България без цензура“ за Евроизбори 2014, др.).

Практиката на Института за развитие на публичната среда дава конкретен пример за журналистическо разследване на злоупотреба с разходване на държавен ресурс - свързан с разпределението на медийни пакети за националния референдум от 2015 г. към различни интернет сайтове.

Тогава конкретна институционална реакция е била налице само от страна на ЦИК, която затяга критериите за медиен доставчик, който може да получи средства от медийни пакети. От Комисията се опитаха да забранят достъпа на онлайн медии до този тип финансиране, но решението им бе атакувано в съда и отпадна, тъй като няма такава рестрикция в Изборния кодекс.

5. Обществени поръчки

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

Съгласно Конституцията на Република България политическата воля на суверена – т.е. българският народ, ерго – българските граждани – се осъществява посредством политическите партии (аргумент от чл. 1, ал. 2 и чл. 11, ал. 2 КРБ). Този императивен принцип на политическият живот в по-тесен смисъл намира развитие в чл. 3 от Закона за политическите партии (ЗПП), който гласи: „Организациите, които не са политически партии, не могат да участват в избори“.

Учредители и членове на политически партии могат да бъдат единствено граждани на република България с избирателни права (чл. 8 и чл. 11 ЗПП). Законодателят поставя забрана за членство в партии на няколко категории граждани според професията, която упражняват: магистрати, служители в областта на вътрешната сигурност и обществения ред, военни и др. (чл. 9, ал. 1. ЗПП). По този начин законодателят 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, разбираана 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 политическият живот в качеството си на граждани, успоредно със стопанската дейност, която развиват лично или чрез юридическо лице. Съществуват обаче няколко ограничения от този принцип.

Чл. 54, ал. 1, т. 7 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) вменява на възложителя на обществени поръчки задължението да отстрани лице, в случаите, в които има конфликт на интереси, и който конфликт не може да бъде отстранен. Чл. 54, ал. 2 поставя същата забрана и за лицата, които представляват кандидата и за членовете на неговите управителни и надзорни органи, в случай, че става дума за юридическо лице. Легалната дефиниция за конфликт на интереси, заложена в § 2, т. 21. ЗОП гласи: *"Конфликт на интереси" е налице, когато възложителят, неговите служители или наети от него лица извън неговата структура, които участват в подготовката или възлагането на обществената поръчка или могат да повлияят на резултата от нея, имат интерес, който може да води до облага по смисъла на чл. 54 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), и за който би могло да се приеме, че влияе на тяхната безпристрастност и независимост във връзка с възлагането на обществената поръчка.*" При широко тълкуване на легалната дефиниция на конфликт на интереси, както и тази на облагата, която е описана в чл. 54 от ЗПКОНПИ, 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 България⁵¹.

Чл. 52 от ЗПКОНПИ 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*

⁵¹ Липсата на практическа забрана за обвързаността между членове на политическите партии и техни приближени и роднини да участват и печелят сами или чрез юридически лица обществени поръчки се превърна в причина през 2018 г. управляващата партия ГЕРБ да създаде вътрешна етична комисия, която да следи за подобен тип конфликт на интереси, който нанася имиджови щети на партията.

нематериален характер за лице, заемащо висша публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение.“ Сред лицата, 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 лица, 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“ (1л. 7, ал. 2, т. 7 Закон за държавния служител).

5.2. Ограничения за финансиране на политическа дейности от държавни контрагенти

Измененията на Глава единадесета от Изборният кодекс (ДВ, бр. 60 от 2019 г., в сила от 30.07.2019 г) разрешават във финансирането на предизборните кампании на партиите и коалициите да могат да се ползват дарения от физически, юридически лица и еднолични търговци. Тази изцяло нова практика на финансиране на изборите в България създава опасност от засилването на ролята на различни корпоративни играчи, както и на легализиране и официализиране на връзките между политическите партии и различни икономически кръгове. 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.

Към момента чл. 24, ал 1 от Закона за политическите партии съдържа забрани за финансиране на партиите от следните лица:

- ✓ анонимни дарения под каквато и да е форма;
- ✓ юридически лица и еднолични търговци, които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим;
- ✓ религиозни институции;

- ✓ средства от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел.

По никакъв начин обаче 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 са длъжни да вписват вида, 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).

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

Обществените поръчки могат да са както такива с определен срок на изпълнение, така и такива – без. Срокът, дали има такъв или не, и какъв, се взема предвид още при определянето на прогнозната стойност на обществената поръчка (чл. 21 ЗОП). Едновременно с това, практиката показва, че сроковете по обществените поръчки могат да бъдат обтекаеми и да подлежат на допълнително предоговаряне между страните.

При провеждането на процедурите, свързани с прякото осъществяване на избори, сроковете на ЗОП обаче, не важат. Законодателят изрично посочва, че това са само случаите, в които трябва да се осъществят процедури по осигуряване на техника, консумативи, машини за машинно гласуване, компютърна обработка на данните от изборите и издаването на бюлетин с резултатите от изборите, изработването, доставката и съхранението на изборни книжа и материали, и разяснителна кампания (§ 3, ал. 1 ИК).

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

Както отбелязахме при прегледа на правната рамка, в законодателството се работи със следните понятия: публични финанси, държавен ресурс, обществено имущество, публичен административен ресурс и др. Това позволява широко прилагане на законодателството от отделните институции – в някои закони има дадено легално определение или се препраща към разбирането в друг закон, а някъде такова липсва. Удачно е да се върви към общо понятие, а при нужда да се прецизира разбирането в отделните текстове.

Надзорът, регулацията и санкционирането на злоупотребите с държавен ресурс са правомощия и задължения на редица органи и институции, които се заложили в конституционни разпоредби, в законодателната рамка, в подзаконови нормативни актове, както и във вътрешни правила на институции и споразумения и/или инструкции за съвместно действие между органите. В българското законодателство е дадено правно определение на „**публични средства**“ като *„всички средства, които се събират, получават, съхраняват, разпределят и разходват от организациите в публичния сектор“* (Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, ДР § 1, т.1, Изм. – ДВ, бр. 43 от 2016 г.). В Закона за публичните финанси е посочено, че „**публични финанси**“ са: *„... система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации чрез приходи, помощи и дарения, реализация на финансови активи и поемане на дълг.“* (чл. 3., ЗПФ, ДВ, бр. 15 от 2013 г.). Също там се казва, че сред принципите, по които се управляват

публичните финанси попадат, както отчетност и отговорност (публичните финанси се управляват по начин, който гарантира отчетността и отговорността на разпоредителите с бюджети), така и законосъобразност - спазване на приложимото законодателство, на вътрешните актове и на договорите.

Престъпленията, свързани със злоупотребата с държавен ресурс и които се отнасят до злоупотреба с власт и/или служебно положение, са описани в Особената част на Наказателния кодекс, Глава VI. Престъпления против собствеността; в Глава VII. Престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции (Раздел II. Престъпления по служба и Раздел IV. Подкуп); Чл. 93, ал. 1, т. 4 (Доп. - ДВ, бр. 51 от 2000 г.) дава легална дефиниция на „**обществени имуществата**“ като имуществата на държавата, на общините, на кооперациите, на обществените организации и на другите юридически лица, в които те участват.

Законът за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, в сила от 2018 г., дава следното определение: *„Корупция по смисъла на този закон е налице, когато в резултат на заеманата висша публична длъжност лицето злоупотребява с власт, нарушава или не изпълнява служебни задължения с цел пряко или косвено извличане на неследваща се материална или нематериална облага за себе си или за други лица.“* (Чл. 3, ЗПКОНПИ). Макар и да не е изрично посочено, под „други лица“ би могло да попадат и политически партии/инициативни комитети при положение, че няма изрична уредба на друго място.

Чл. 66. (Изм. - ДВ, бр. 55 от 1997 г.) (1) (Изм. и доп. - ДВ, бр. 32 от 2005 г., изм., бр. 87 от 2010 г., бр. 66 от 2013 г., в сила от 26.07.2013 г., бр. 98 от 2014 г., в сила от 28.11.2014 г.) от Закона за държавната собственост посочва, че: *„Управлението и разпореждането с имоти - държавна собственост, се извършват под методическото ръководство на министъра на регионалното развитие и благоустройството, а с движимите вещи - държавна собственост - на министъра на финансите.“*

Чл. 2 от Закона за Сметната палата определя, че основната ѝ задача е да: *„контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното,*

ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това.“ В обсега на одитната ѝ дейност попадат публичните институции и юридически лица, които разходват бюджетни средства, както и одитират политически партии, които получават държавна субсидия.

На **парламентарно ниво** съществуват две комисии, които имат отношение към злоупотребата с държавен ресурс – Комисията за борба с корупцията, конфликта на интереси и парламентарна етика и Комисията по европейски въпроси и контрол на европейските фондове. Към Комисията по бюджет и финанси в 44-то Народно събрание има Постоянно действаща подкомисия по отчетност на публичния сектор. Парламентарна практика е и да се създават временни парламентарни комисии по въпроси от обществено значение, които насочват парламентарния контрол към процеси, в които би могло да има злоупотреба с държавен ресурс. Парламентът осъществява и контрол върху независимите регулаторни и надзорни институции като приема годишните им доклади. Неприемането на годишен доклад на даден орган обаче не води до непосредствени последици за ръководството на публичната институция или нейния бюджет.

Пример за такива комисии са Временна комисия за установяване на факти и обстоятелства при разходването на средства, предоставени целево на НДК за подготовка на българското председателство на Съвета на Европейския съюз, Временна комисия за установяване на всички факти и обстоятелства във връзка с приватизацията и планираната продажба на дружествата на „ЧЕЗ Груп“ в България, Временна анкетна комисия за проучване на всички данни, факти и обстоятелства по повод изнесените в европейски и български медии твърдения за скандалната подкупна схема при придобиване на българско гражданство от чужди граждани, Временна комисия за контрол на разходите на публични средства, свързани с преодоляването на последствията от разпространението на Ковид-19 и др. Работата на временните комисии не е обвързана с определен срок, като обикновено след като съберат необходимата информация, докладват в Народното събрание и прекратяват дейността си. Докладите могат да бъдат препращани към други институции, ако има данни за нарушения.

С постановления на Министерски съвет са приети актове, които също създават **процедури или органи**, имащи отношение към предотвратяването и санкционирането на злоупотребата с държавен ресурс. С ПМС № 229/23.09.2009 е приет Устройствен правилник на Министерски съвет, който създава и описва функциите на Главния инспекторат към Министерски съвет (Чл. 62. (1) (Изм. - ДВ, бр. 74 от 2013 г., доп., бр. 12 от 2019 г.) с широки правомощия за вътрешни проверки по отношение на корупционни прояви на държавни служители и координация на антикорупционните мерки в изпълнителната власт. В Наредбата за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи (ПМС № 93 от 1.06.2018 г., обн., ДВ, бр. 48 от 8.06.2018 г.) е поставен акцент върху предотвратяването, разкриването и отстраняването на нарушения при функционирането на администрацията. Кодексът за поведение на служителите в държавната администрация (ПМС № 57 от 7.04.2020 г., обн., ДВ, бр. 33 от 7.04.2020 г., в сила от 8.05.2020 г.) в Глава IV описва разпоредби за антикорупционно поведение на държавните служители. Нарушения по кодекса са основание за образуване на дисциплинарно производство. С ПМС №18/04.02.2003 г. е създаден Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, т. нар. АФКОС. Той дава насоки, наблюдава и осигурява координацията в дейността на държавните органи по предотвратяване и борба с правонарушенията – измами, злоупотреби със средства и имущество, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени на българската държава от фондове и по програми на Европейския съюз, включително свързаното с тях национално съфинансиране. По-късно той преминава към Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“, която е специализирана структура на МВР осъществяваща контролна, информационна и координационна дейност по линия на защита на финансовите интереси на Европейския съюз.

Чл. 168, ал. 3 от Изборния кодекс забранява безплатното използване на публичен административен ресурс. В Допълнителните разпоредби на Кодекса е дадена и следната легална дефиниция: (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) **„Публичен административен ресурс“ са бюджетни средства, помещения, автомобили, самолети и други транспортни средства, оборудване и**

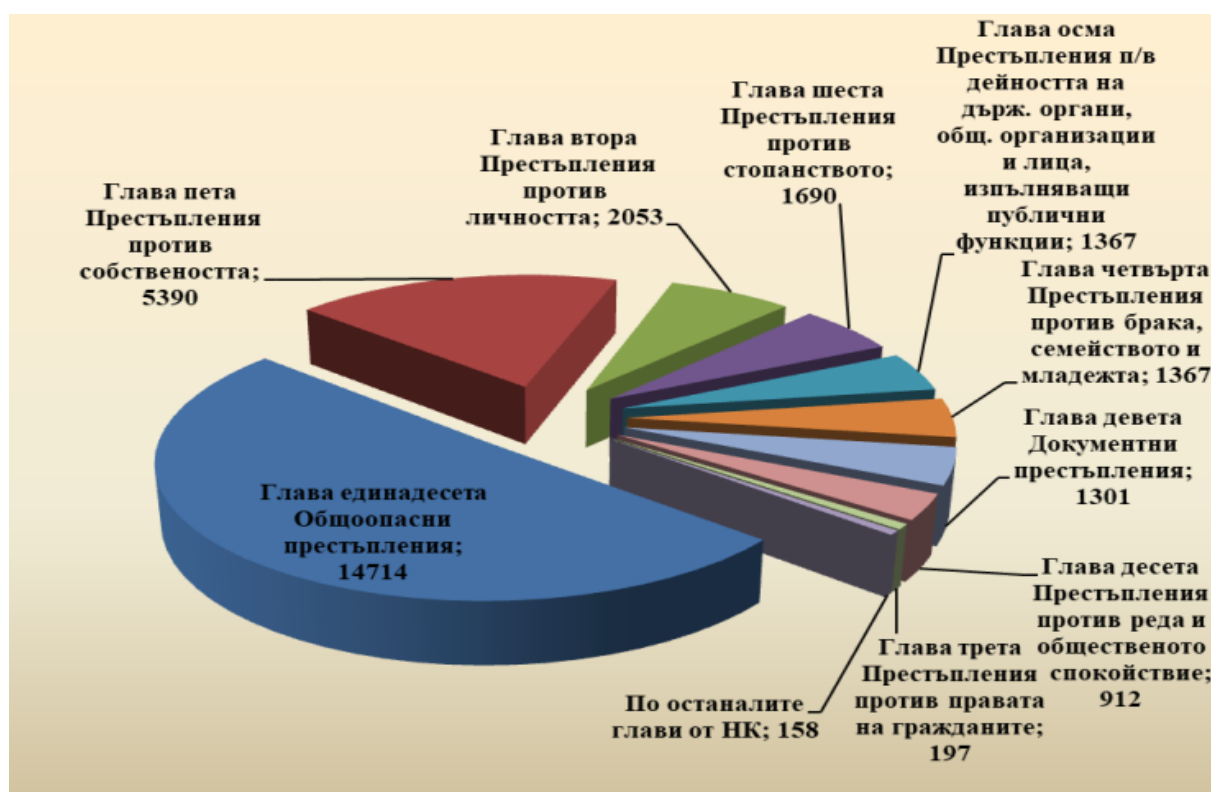
други движими и недвижими вещи – държавна или общинска собственост, предоставени на администрацията, държавните и местните органи, и държавните и общинските предприятия, както и трудът на служителите в администрацията.“ В административнонаказателните разпоредби на Изборния кодекс се въвеждат глоби, вкл. и по чл. 168 в размер от 3000 до 15 000 лв. Актовете за установяване на нарушение на забраните по чл. 168 се съставят от длъжностни лица, оправомощени от председателя на Сметната палата. Наказателните постановления се издават от председателя на Сметната палата.

На база на изложените щрихи от законодателната рамка в България по отношение на злоупотребата с държавен ресурс, без да се претендира за изчерпателност на изброяването, може да се изведе заключението, че 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 подзаконни 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, това е предпоставка за неясноти в обсега на дейност, което ще разгледаме по-нататък.

Сред институциите, в чиито изключителни правомощия попада контрола, надзора и санкционирането на злоупотребата с държавен ресурс са: **Прокуратура на Република България, Комисията за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, Сметна палата, Агенция за държавна финансова инспекция, Народното събрание и др.**

В чл. 106 от КРБ се посочва, че Министерски съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет и организира стопанисването на държавното имущество. Отново на конституционно ниво е уредено, че съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи (чл. 120, ал. 1 от КРБ), а прокуратурата следи за спазване на законността като ръководи и извършва разследвания (чл. 127, КРБ). В доклада на главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на

прокуратурата и на разследващите органи през 2019 г. престъпленията против стопанството са четвърти по честота спрямо внесените в съда прокурорски актове по видовете престъпления, според НК. В доклада се посочва, че проблем пред работата на прокуратурата за ефективно разследване са остарелите текстове в позитивната уредба на корупционните престъпления, сред които, в широк смисъл, попада злоупотребата с държавен ресурс, като се извежда спорно предложение за отпадане на наказателната отговорност за провокация към подкуп по чл. 307 от НК. Работата и актовете на прокуратурата подлежат на съдебен контрол, с изключение на актовете за отказ за образуване на досъдебно разследване.



Фигура 5 Структура на престъпността според внесените от прокуратурата актове. Източник: Годишен доклад на прокуратурата за 2019 г

Със заповеди на главния прокурор и на председателя на ВКС, съответно, Заповед № ЛС-762 от 18.03.2014 г. и Заповед № 474/01.03.2017 г., са създадени Единни регистри на корупционните престъпления, по които се следят определен вид престъпления и тяхното съдебно развитие, което е отговор и на препоръки по

Механизма за сътрудничество и проверка, и е залегнало в редица стратегически антикорупционни документи. Съобразно годишния доклад на ВКС за 2019 г. има общо 44 дела за корупционни престъпления, от които (по данни към 13.03.2020 г.) са решени 38 броя и обявени за решаване – 6 броя. Както ВКС, така и ПРБ представят годишни доклади пред Народното събрание, които следва да бъдат одобрени по процедурата за приемане на закони.

КПКОНПИ отговаря за ефективното противодействие на корупцията; създаване на гаранции, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията и задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите на Република България; предотвратяване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него; възпрепятстване на възможностите за разпореждане и използване на незаконно придобито имущество; създаване на превантивни механизми за борба и противодействие на корупцията. Комисията е независим специализиран постоянно действащ колективен държавен орган за осъществяване на политиката по противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Състои се от петима членове - председател, заместник-председател и трима членове, които се избират от Народното събрание с шестгодишен мандат. Контрол върху дейността на Комисията се осъществява от Народното събрание. Върху актовете на КПКОНПИ има и съдебен контрол. За целите си, Комисията събира и анализира данни за извършена корупция от лица, заемащи публични позиции, като има право да извършва проверки и установява конфликт на интереси, да проверява за съответствие имотни и имуществени декларации и да внася в съда искания за отнемане на незаконно придобито имущество.

Сметната палата на Република България е сред най-старите институции в страната. Тя контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това.

Агенцията за държавна финансова инспекция контролира разходването и управлението на публичните средства и дейности, като осъществява ефективна инспекционна дейност с цел

подобряване управлението и отчетността на публичните ресурси. Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) е администрация към министъра на финансите, създадена през 2006 година след извършена мащабна реформа в областта на Държавния вътрешен финансов контрол (ДВФК). Основна цел на АДФИ е да защитава публичните финансови интереси чрез извършване на последващи финансови инспекции за спазване на нормативните актове, уреждащи бюджетната дисциплина, финансово-стопанската или отчетната дейност на организациите и лицата в обхвата на дейността ѝ. Агенцията е институцията, която има и санкционираща функция при откриване на нарушения - разкрива причинени вреди и привлича виновните лица към административно наказателна и имуществена отговорност. Тя е и компетентния орган, който реализира административно наказателна отговорност в областта на обществените поръчки.



Фигура 6 Брой на проверките, извършени от АДФИ по тип. Източник: Годишен доклад на АДФИ за 2019 г.

Видно от представените данни за 2019 г., най-много проверки АДФИ е осъществила в общини, докато броят на проверките в министерства е само 6.

На стр. 12-13 от годишния доклад на АДФИ е посочена следната информация за произхода на типа вреди за бюджета⁵²:

- ✓ 667 389 лв. са от виновно изплатени наказателни лихви;
- ✓ 535 687 лв. са от неоснователно изплатени средства в т.ч. за командировки, облекло, по договори (от разлика в цени);
- ✓ 403 509 лв. са от неоснователно изплатени възнаграждения и ДМС по трудови правоотношения;
- ✓ 3 871 139 лв. са от изплатени глоби, санкции, неустойки и други;
- ✓ 10 436 лв. са от изплатени суми по съдебни решения за незаконосъобразни уволнения;
- ✓ 232 552 лв. са от изплатени суми по договори, без да са изпълнени възложените дейности, при които давностния срок е изтекъл и не са предприети действия за събирането им;
- ✓ 1 684 339 лв. са от неотчетени приходи от наеми, незаплатени консумативи от наематели, извършени плащания за направата на горски пътища без наличие на протоколи за извършена работа, недължимо получени средства от превозвачи за компенсация на безплатно пътуващите други.
- ✓ 9 761 лв. са отписани вземания от наеми и занижени наемни цени.

Направени са предложения пред компетентните органи за търсене на имуществена отговорност от 39 длъжностни лица, а за вреди в размер на 27 558 лв. е потърсена имуществена отговорност от 6 длъжностни лица по реда на Кодекса на труда по време на финансова инспекция за 2019 г.

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

⁵² АДФИ. Отчет за дейността на АДФИ за 2019 г., достъпен онлайн на: <https://adfi.minfin.bg/bg/27> [27.10.2020 г.]

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.

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

Да се даде оценка за степента на ефективност на органите, в чиито правомощия е регулирането на потенциална и обективна злоупотреба с държавен ресурс, е предмет на дълбочинно изследване на постигнатите резултати от тях в достатъчно дълъг хоризонт от време, за да могат да се открият определени тенденции.

По отношение на съвместните им действия и координацията между тях, то съществуват редица документи, които задават принципните положения и общата рамка за сътрудничеството помежду им. Прави впечатление, че Сметната палата, например, има подписани споразумения за сътрудничество с Прокуратурата на Република България от 2007 г., а от 2013 г. с АДФИ, КЗК, КПУКИ, АОП, ИА „Одит на средствата от Европейския съюз“, АФКОС (МВР), в които е описан редът за сътрудничество, съвместни заседания и срещи, както и общите направления за обмен на информация. Сметната палата има подписани споразумения за сътрудничество и с авторитетни неправителствени организации.

КПКОНПИ урежда своето сътрудничество с други органи, съгласно Глава III от ЗПКОНПИ, като принципът, възприет на законово ниво е чрез съвместни инструкции. Със съвместна Инструкция №2/05.09.2018 г. на главния прокурор и председателя на КПКОНПИ е уреден редът и сроковете на сътрудничество на

основание чл. 27, ал. 2 от ЗПКОНПИ⁵³. Чл. 24, ал. 1 от ЗПКОНПИ посочва, че Комисията осъществява сътрудничество и с Министерството на вътрешните работи, органите на Държавна агенция "Национална сигурност", органите по приходите, органите на Агенция "Митници", Главният инспекторат на Министерския съвет, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет и инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията си взаимодействат съобразно предоставената им компетентност. Това също се урежда чрез съвместни инструкции на ръководителите на институциите.

Прегледът на законодателната рамка показва, че **са налице относително ясни разграничения в правомощията и функциите на отделните органи, които са отговорни за контрола на злоупотребата с държавен ресурс**. Институциите имат подписани споразумения за сътрудничество, които посочват рамката за съвместни действия. Прокуратурата на Република България разполага в най-голяма степен с пълния инструментариум за наказателно разследване и санкциониране на идентифицирана и доказана злоупотреба. Всички останали институции по закон са задължени да прилагат прокурорските разпореждания. В годишния доклад на АДФИ за 2019 г., например, е посочено, че има повишаване на възлагането на проверки от ПРБ към АДФИ.

От изброените институции, извън Сметната палата и ПРБ, останалите са част от институционалната инфраструктура на изпълнителната власт и са на подчинение на отделни министерства (МФ, МВР и др.). Тук е необходимо да се отбележи, че Законът за държавния служител, Етичният кодекс на държавния служител, Законът за държавната администрация и други международни актове и стандарти се опират на принципи като законност, безпристрастност, политическа неутралност и вътрешно убеждение на държавните служители, но агенциите в рамките на изпълнителната власт имат политическо ръководство. **Ето защо, тези органи с изключително важни правомощия към идентифицирането на злоупотреба с държавен ресурс биха могли да бъдат изведени като независим регулатор.** Функциите по вътрешни проверки биха могли да бъдат прехвърлени към инспекторатите и Главния инспекторат към МС, за да може да се

⁵³ ДВ бр. 82/5.10.2018

<https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?sessionId=94FCFBC57F2179E5C692552D9C1260E1?idMat=130333>

гарантира политическа неутралност на тяхната работа, но като се създадат гаранции, че хората, които изпълняват тези задължения ще бъдат избрани по процедура, гарантираща безпристрастност.

През 2016 г. по инициатива на Сметната палата е проведено социологическо проучване, което отчита доверието в нея. Въпреки че делът на гражданите, които по-скоро нямат доверие (42%), отколкото тези, които имат (37%), е по-голям, трябва да имаме предвид общия контекст на институционално доверие в обществото и като цяло ниската разпознаваемост за работата на Сметната палата, макар че тя е сред най-популярните институции, контролиращи публичните финанси. Респектиращ е делът на институциите, които имат доверие в Сметната палата като той надхвърля броя на проверените през годините, тоест доверие в нея най-вероятно изразяват и представители на институции, които са били санкционирани⁵⁴. Като че ли през годините Сметната палата успява да наложи авторитета си и да избягва скандали, свързани с управлението, или дейността ѝ да бъде обвързана политически. Публични и политически спорове е имало във връзка с начина на конституиране и процедурите по избор на ръководството. (Вж. следващия раздел).

Народното събрание може да възлага до 5 одита годишно на Сметната палата, извън нейната годишна програма (Чл. 7, ал. 1 от ЗСП). Това не би следвало да се разглежда като нормативна предпоставка за накърняване независимостта на Сметната палата, тъй като политическата динамика предполага при инициатива за отговор на обществен интерес, парламентът да разполага с разширена палитра от възможности за действия.

Що се отнася до независимостта на прокуратурата, общественото мнение в България красноречиво счита, че прокуратурата е политическа зависима. Това се потвърждава както от национално представени емпирични социологически изследвания, така и от оценките на международни организации и институции. 76,2% от българите мислят, че прокуратурата се използва за политически цели, а 60,9% считат, че борбата с престъпността и корупцията е била епизодична. Изследването е направено в навечерието на избора на нов главен прокурор през 2019 г. Запитани

⁵⁴ Сметна палата. 37% от гражданите и 89% от одитираните институции имат доверие в Сметната палата 10.06.2016 г. <https://www.bulnao.government.bg/bg/articles/37-ot-grazhdanite-i-89-ot-oditiranite-institucii-imat-doverie-v-smetnata-palata-1618#%20>

за очакванията към следващия главен прокурор в най-голяма степен гражданите очакват той да се справи с корупцията по високите етажи на властта и да е политически независим⁵⁵. Независимостта на прокуратурата е пряко свързана с нейната отчетност. Конституционният дизайн и практика придават на главния прокурор непосредствено ръководство върху работата на всички прокурори в страната, което прави позицията изключително рискова от гледна точка на корупционен натиск.

Активността на прокуратурата естествено 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. Емблематичен пример за това е акцията „Костинброд“ от 2013 г., когато прокуратурата влезе шумно в печатницата на „Мултипринт“ и установи надпечатани 350 000 бюлетини, които са били готови за експедиция. Това доведе до размяна на остри реплики между Бойко Борисов, тогавашен премиер в оставка, и Сотир Цацаров, тогавашен главен прокурор, и обвинения за недопустима намеса на прокуратурата в изборната кампания. Изнесените публично от прокуратурата обвинения са шокиращи по отношение нарушаване политическите права на гражданите и фалшификация на изборите, включително и за фалшифициране на бюлетини и изборни книжа, транспортни коли с двойни дъна за превоз на бюлетините и др.⁵⁶ Акцията на прокуратурата се случва в деня за размисъл (предхождащ изборния ден, който традиционно според българското законодателство е забранен за агитация). Спорно, недоказуемо и спекулативно би било да се твърди какъв електорален ефект е последвал от действията на прокуратурата, но е факт, че единственият, на когото е повдигнато обвинение Росен Желязков, тогава главен секретар на Министерски съвет, е за престъпление по служба и че не е упражнил контрол върху отпечатването на бюлетините за изборите през 2013 г. Той е оправдан напълно, две

⁵⁵ Български институт за правни инициативи. Какъв прокурор искат гражданите. 06.03.2019 г. <http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/PPT.pdf>

⁵⁶ Медианул. Прокуратурата: „Бракуваните“ бюлетини са били използвани на изборите. 15.05.2013 г. <https://www.mediapool.bg/prokuratura-brakuvane-byuletini-sa-izpolzvani-na-izborite-news206365.html>

години по-късно, от Софийския градски съд, като забележителното е, че прокуратурата не протестира присъдата на по-горна инстанция⁵⁷. Друг способ, който прокуратурата като че ли традиционно използва за влияние върху политическия контекст е по време на местни избори и повдигнатите обвинения към кандидати, които се ползват с имунитет и той трябва да бъде поискан от ЦИК. Така се стигна до абсурдната ситуация, при която избрания за кмет на гр. Несебър бе отведен с белезници, за да положи клетва при встъпването си в длъжност, тъй като прокуратурата поиска ареста му в хода на предизборната кампания. Съдът обаче, не отстрани кмета на Несебър от длъжността и в момента делото е висящо, като съдът е изискал парична гаранция, за да го пусне на свобода.⁵⁸

Що се отнася до изборната администрация и организацията на изборите тя бива често обвинявана от заинтересовани страни и 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. Така, например, през 2011 г. Общинската изборителна комисия в София не може да отговори защо там е народен представител от управляващата тогава партия, който не е длъжностно лице по смисъла на Изборния кодекс и има достъп до изборните книжа и бюлетините, като скандалът беше документиран от медии и наблюдатели⁵⁹. Друг случай с неправомерни действия на ОИК и ЦИК е във връзка с отказа на ОИК – Русе да назначи в ръководството на секционните изборителни комисии представители на парламентарно опозиционна партия, като решенията и на ЦИК, и на ОИК са отхвърлени от Административния съд в Русе.⁶⁰

В заключение, може да се каже, че сред най-опасните форми на злоупотреба с правомощията за политически цели по време на избори от институциите, които имат контролна и надзорна роля за разходването на държавния ресурс, е тази на прокуратурата, тъй като тя притежава единствено прерогатива на държавната наказателна репресия. Липсата на реформи в прокуратурата и свърх-

⁵⁷ Медианул. Прокуратурата сама прати аферата „Костинброд“ в небетито 17.05.2015 г. <https://www.mediapool.bg/prokuraturata-sama-prati-aferrata-kostinbrod-v-nebitieto-news233747.html>

⁵⁸ Свободна Европа. Клетва с белезници. Арестуваният кмет на Несебър и странното му дело. 11.11.2019 г. <https://www.svobodnaevropa.bg/a/30264626.html>

⁵⁹ ГЕРБ: Наши депутати са били в ОИК-София, но като районни координатори 24.10.2011 г. https://www.dnevnik.bg/izbori2011/2011/10/24/1186595_gerb_nashi_deputatite_sa_bili_v_oik-sofiia_no_kato/

⁶⁰ АдмС Русе. Решение 5/5.10.2019 <http://88.203.145.236/s/0061d819/614a0519.htm>

концентрацията на власт във фигурата на главния прокурор са високо рискови за намесата ѝ в политическия дневен ред и особено във връзка с изборния цикъл.

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

Ръководствата на независимите контролни, надзорни и регулаторни органи се избират изцяло или частично от Народното събрание, съответно съвместно с изпълнителната власт или президента. С промяна в ПОДНС при 42-то Народното събрание се въведе, макар и необвързващо, изискване за провеждане на процедура за избор, която поставя като минимум 14 дни за провеждането ѝ. В ревизираните текстове на ПОДНС на следващите състави на парламента провеждането на процедура става задължително. Закрепени са текстове за публичност на документите на кандидатите и възможност на неправителствени организации, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност и медии да отправят въпроси. Развитието на законодателството по отношение на някои от органите скрепява процедурата в съответните законови нормативни актове, които уреждат устройството и функциите на съответния орган. Те описват сроковете, които обикновено са по-дълги и предоставят възможност на обществеността и заинтересованите страни да се запознаят с кандидати за по-дълъг период от време.

Български институт за правни инициативи наблюдава процедурите по назначаване на ръководителите на демократичната институционална инфраструктура в България от 2014 г. систематично и по специализирана методология. Като организация, която следи от години изборите на лидерските позиции в държавата, осъществявани от Народното събрание, сме затвърдили извода си, че поведението на народните представители влошава порочния модел, по който Народното събрание конституира независимите контролни, надзорни и регулаторни органи. Подобни избори се провеждат не когато изтече мандатът и не при спазване на законовите срокове, които самото НС е приело, а когато са намерени правилните хора за съответната позиция. По този начин се демонстрира непризнаване на разделението на властите и очакване за изпреварващо послушание от тези, които ще бъдат „избрани“. Подобна демонстрация от страна на

парламента изпраща изключително лош сигнал към обществеността, особено в сегашните предизвикателни времена. Чрез отказа да изпълни конституционните си задължения, Народното събрание влияе негативно върху условията за нормално функциониране на демократичната институционална инфраструктура.

Мандатността е ключов стандарт за демократичност и това е изрично посочено в Решение 13/2010 г. на Конституционни съд на Република България от 2010 г.: *„Мандатността е механизъм установен от Конституцията или от закон, за демократично конституиране, устройство и функциониране на държавните органи чрез предоставянето им на определени правомощия за определен период от време. Това е способ за отразяване на политическата воля на народа (суверена) при конституирането им и осъществяването на тази воля. Затова мандатността се определя като защитен механизъм на демокрацията.“*

Въпреки наличието на нормативни текстове, които определят основните рамки на провеждане на публична процедура, то тя по-скоро е формална и служи като фасада за прикриване на още един от каналите, чрез които се поддържа статута на т.нар. „овладяна държава“ (state capture). На практика, за ръководители на регулаторите, които управляват милиарди бюджетни средства в области като сигурност, финанси, здравеопазване, защита на конкуренцията, осигурителна и социална дейност и др. се избират хора, които са приближени до управляващите или, когато става въпрос за колективни органи, се прилага квотно разпределение на свободните позиции спрямо числеността на представителство на парламентарните групи. Честа практика е кандидатите да са толкова, колкото местата, за които кандидатстват, което обезпредметява конкуренцията. Народното събрание, а и в случаите, когато стартирането на процедурата зависи от изпълнителната власт, това важи и за Министерски съвет, често или прекратява предсрочно мандата на даден орган, чрез промяна в устройствения закон или го оставя да управлява извън мандат като не стартира процедура. В европейското законодателство и правна практика това се нарича състояние на изпреварващо послушание (anticipatory obedience), при което ръководителите на регулаторите са поставени в ситуация да зависят от тези, които трябва да регулират, за да бъдат в мандат, тоест за да имат работа, като така се създава финансово зависимост.

Емблематични са случаите с Комисията за защита на личните данни и Инспектората към Висшия съдебен съвет.

По отношение на публичността на документите на кандидатите, трябва да се отбележи, че няма изискване те да предоставят писмена концепция за управление на съответния орган, за който кандидатстват. Ресорната комисия по провеждане на избора може да изисква от други публични институции документи. Утвърждаваща се практика е да се изисква от Комисията по разкриване на досиетата информация, но нейните регистри за принадлежност към секретните служби на комунистическия режим така или иначе са публични. Няма изискване кандидатите да представят декларация за имотното и имуществено състояние, което поражда неравни условия, тъй като често се случва един кандидат да е/бил, заемащ висша държавна длъжност, съответно имотните декларации и декларации за конфликт на интереси са публични, а тези на кандидат, който не е заемал такава длъжност, съответно липсват. **Ето защо, би било добре народните представители да изискват подобни документи, тъй като те могат да ориентират избиращите и назначаващите контролните органи за потенциалните обвързаности и зависимости, които могат да окажат влияние върху безпристрастността при работата им. (напр. към кои юридически и физически лица имат кредити, заеми или задължения).**

Конкретно по отношение на институциите, които разглеждаме и имат отношение към регулирането и съблюдаването на злоупотребата с държавен ресурс за предизборни/електорални цели, то те често са съпроводени с обществено съмнение или политически скандали, което хвърля сянка както върху тяхната обективност и безпристрастност, но и пряко влияе върху нивата на институционално доверие от страна на обществото. Сред примерите може да посочим острият политически сблъсък по време на избора на ново ръководство на Сметната палата през 2014 г., когато чрез законови промени трансформират управлението на Сметната палата от едноличен в колективен орган, което служи и като повод за избор на нов състав. Този избор бе предхождан от подобна устройствена промяна, когато в парламента се промени мнозинството. Мандатът на Централната избирателна комисия през 2019 г. изтичаше през март, като през май месец 2019 г. се проведеха изборите за членове на Европейския парламент. Управляващото парламентарно мнозинство

тогава публично обяви, че не мисли да провежда процедура за избор на нов състав, в нарушение на Изборния кодекс (чл. 46, чл. 47) и практиката на Конституционния съд. Това беше остро критикувано от неправителствения сектор и от Български институт за правни инициативи, като в крайна сметка се стигна до процедура по избор, поради обществената натиск и се избегна опасността изборите да бъдат организирани от изборна администрация, която е извън мандат. По отношение на изборите за председател на КПКОНПИ и на избора на главен прокурор от Висшия съдебен съвет, сходството между тях е в това, че и за двете позиции беше издигнат само един кандидат, който в последствие беше и избран. Иван Гешев, който беше заместник на главния прокурор, Сотир Цацаров, беше избран от Висшия съдебен съвет в изключително поляризирана от обществена гледна точка процедура. Неговият избор беше върнат от президента, Румен Радев, който има право да направи само едно връщане на предложената номинация, след което обаче Висшият съдебен съвет го прегласува за позицията. Мястото на председател на КПКОНПИ не беше попълнено близо половин година, тъй като очевидно народните представители са изчаквали да бъде избран нов главен прокурор. Сотир Цацаров беше предложен от управляващото мнозинство за председател на антикорупционната комисия, след като бившият ѝ председател напусна след скандал. Неправителствени организации оповестиха съвместна декларация, в която отказаха да участват в процедурата чрез задаване на въпроси и становища, тъй като „[...] *Въпреки предоставената ни от закона възможност, заявяваме, че няма да се възползваме от нея. Дългогодишният ни опит в изследване и наблюдение на процесите в съдебната власт, сферата на правата на човека и върховенството на правото, ни дава основание да твърдим, че предстоящият избор на председател на КПКОНПИ е предрешен.*”⁶¹

В обобщение, може да се твърди, че 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

⁶¹ http://www.bili-bg.org/12/880/news_item.html

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 по-голямата част от процедурите 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.

1.4. Бюджет, бюджетна независимост и бюджетна отчетност на институциите

Източниците на финансиране на надзорните институции, които имат отношение към съблюдаване недопускане на злоупотреба с държавен ресурс са описани в съответните устройствени закони, подзаконовни нормативни актове и/или вътрешни нормативни разходи.

Съгласно чл. 10 и чл. 11 от ЗСМ, **Сметната палата на Република България** е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София, а бюджетът на Сметната палата е самостоятелна част от държавния бюджет. Одитирането на Сметната палата се извършва от независима комисия, в която се включват най-малко двама регистрирани одитори. Числеността и съставът на комисията се определят от Народното събрание. (чл. 65 от ЗСМ). Сметната палата разполага с разнообразен набор от вътрешни документи, които уреждат ценностите, стандартите и общата рамка за превенция на злоупотребата с държавен ресурс за предизборни/електорални цели. Сметната палата е приела Вътрешен правилник за организацията на бюджетния процес, както и Статут на Звеното за вътрешен одит на Сметната палата. **Прави впечатление, че СП е разработила и внедрила Етичен кодекс и Политика за интегритет на Сметната палата.** В тях многократно и задълбочено се посочва, че тя действа в условията на безпристрастност и обективност (от които принципи следва злоупотребата с държавен ресурс за електорални или партийни цели като конкретно проявление на нарушаването на тези принципи.)

Сметната палата е създадена и прилага Система за управление на риска и съпътстващи указания за управление на риска. Макар документите да почиват върху международни стандарти и да демонстрират задълбоченост и всеобхватност, в тях **липсва изрична формулировка, която забранява злоупотребата с държавен публичен ресурс за партийни/електорални цели.** Като се има предвид, че на Сметната палата е поверено да одитира финансовите отчети на политическите партии, е препоръчително, тази забрана да се изведе изрично, като се предвидят и съответните превантивни и санкционни регламенти.

Съгласно чл. 7 от ЗПКОНПИ, **антикорупционната комисия** е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище в София. Бюджетът на Комисията се съставя, изпълнява и отчита по реда на Закона за публичните финанси. Съгласно чл.7, ал.8 от ЗПКОНПИ, председателят на Комисията е първостепенен разпоредител с бюджетни средства. През 2018 г. КПКОНПИ е приела Етичен кодекс на Комисията. В чл. 3 е залегнал принципа за политическа неутралност като е дадено разяснението, че *„членовете на КПКОНПИ и служителите от администрацията на Комисията не членуват в политически партии, не осъществяват политическа дейност, не се влияят от политически възгледи, както и не предприемат други действия, с които се нарушава политическият неутралитет“.* Проблемен момент обаче е, че процедурата по избор е изцяло затворена в Народното събрание и на практика този принцип е нарушен. Чл. 11 от Етичния кодекс подробно описва забрана за злоупотребата с държавен ресурс, както за лични цели, така и в полза на трети лица: *„При изпълнение на служебните си задължения служителите опазват повереното им имущество с грижата на добър стопанин и не допускат използването му за лични цели. Служителите са длъжни своевременно да информират непосредствения си ръководител за загубата или повреждането на повереното им имущество. В изпълнение на заеманата длъжност служителят трябва да осигури ефективно, компетентно и икономично използване на собствеността, средствата и финансовите източници, които са му поверени. Те не трябва да бъдат използвани за лични цели или да бъдат предоставяни на трети лица, освен ако не е предвидено в нормативен акт.“*

В обобщение, може да се твърди, че вътрешните нормативни актове на КПКОНПИ притежават необходимите разпоредби, които да

препятстват злоупотребата с държавен ресурс за партийни или електорални цели от страна на служителите, като в Етичния кодекс е скрепена и санкционираща функция за нарушенията му, които могат да се използват като основание за процедура за повдигане на дисциплинарна отговорност.

Централната изборителна комисия е първостепенен разпорежител с бюджетни средства (чл. 46, ал. 2 от ИК). Централната изборителна комисия има свой Правилник за организацията на дейността на ЦИК, структурата и функциите на нейната администрация. Разпоредбите, отнасящи се до етичното поведение на членовете на ЦИК, се ограничават предимно до общи насоки за поведение по време на заседания на Комисията. Правилникът институционализира длъжността „финансов контролор“, но липсват изрични разпоредби, насочени към злоупотребата с държавен ресурс за електорални/партийни цели. В Раздел IX на Правилника е посочено, че служителите в ЦИК (това се отнася до администрацията, а не изборните членове на ЦИК) следва да имат поведение при изпълнение на професионалните задължения и в обществения живот, което „... не допуска да бъде поставен във финансова или друга зависимост от лица и организации“. Може да се направи заключение, че от публично достъпните документи на Централната изборителна комисия не се създават достатъчно предпоставки за превенция на злоупотреба с държавен ресурс за политически цели.

Общата регулация и процедура за съставяне и разходване на бюджета на разглежданите от нас организации дава Законът за публичните финанси. Той предвижда, че първостепенните разпореждатели с бюджет разработват и утвърждават вътрешни правила за организация на бюджетния процес. (чл. 7, ал. 7 от ЗПФ).

Извън Изборния кодекс, който забранява използването на безплатен административен ресурс в рамките на кампаниите по общи избори, във вътрешните нормативни регулации липсва поставянето на ясен акцент върху превенция и санкциониране на злоупотребата с държавен ресурс за партийни и/или електорални цели. Като че ли най-голяма близост до нормативната регулация може да открием в разпоредбите на Етичния кодекс на КПКОНПИ.

Законът за държавния служител поставя сред принципите за изпълнение на държавната служба политическата неутралност (чл.

18, ЗДСл). ЗДСл също детайлизира, че държавният служител може да членува в политическа партия, **но не може да се ръководи и да защитава интересите и волята на политическата партия, в която членува** при изпълнение на служебните си задължения. (чл. 42, ал 1 и ал 2.). Оттук би следвало, че държавният служител не може да злоупотребява с държавен ресурс за партийни и електорални цели, **но формулировката е твърде обща** и би трябвало да бъде по-обстойно развита в отделните вътрешни актове на институциите. Злоупотребата с държавен ресурс следва да бъде и основание за възбуждане на проверка и търсене на дисциплинарна отговорност.

1.5. Капацитет и ресурси на институциите. Независимост

Разглежданите от нас надзорни органи като цяло **разполагат с необходимите материални и човешки ресурси за ефективно изпълнение на своите задължения**. Единствено по отношение на Сметната палата може да се направи уговорката, че щатът за проверяващите политическите партии одитори и одитни екипи би могъл да бъде увеличен, включително и поради измененията в условията и реда за финансиране на политическите партии. Сметната палата, също така, няма разследващи и оперативни функции.

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.

В този смисъл, специфичната мотивация за осъществяване на мандата на тези органи е по-скоро като да обслужва правителството и политическото статукво, което чрез **порочен процес по селекция (отрицателна селекция)** възпроизвежда тази система на зависимости.

Могат да се посочат редица примери за неадекватност на институциите. Сред по-актуалните, силен обществен отзвук получиха два казуса. С решение от 10 август на Административен съд София – град в дело по Закона за отговорността на държава, водено от бившия министър Трайчо Трайков срещу КПКОНПИ, съдия Доброслав Руков казва в съдебното решение, че: *„Органите и длъжностните лица, работещи тогава в комисията е следвало да разполагат с достатъчен административен и управленски капацитет, който да им позволи да предвидят, че в случая, независимо дали е имало или не конфликт на интереси, са изтекли сроковете за образуване на производство, а не самоцелно да провеждат такова“*, като съдът прави заключение, че постановяването на решението за конфликт на интереси е мотивирано от цел, различна от заложената в закона.⁶² На практика съдът анализира, че независимите регулатори, включително и тези, които трябва да действат по казуси за злоупотреба с държавен ресурс за електорални/партийни цели действат по други, извън-законови мотиви.

В шумно разследване на прокуратурата срещу Васил Божков от 2020 г., хазартен бос, според медийни публикации, той разпространява своя кореспонденция с тогавашния министър на финансите, Владислав Горанов. В журналистическо разследване на Полина Паунова за „Свободна Европа“, по казуса, се казва, че: *„От СМС-ите става ясно, че Божков може да се оплаче на финансовия министър от случващото се в комисията по хазарта и то в разгара на проверките*

⁶² Решение № 4531/10.08.2020 на АССГ

*срещу него от януари тази година. От своя страна Vladi Goranov пише, че ще „говори със Сашо“. Божков уточнява във Фейсбук, че „Сашо“ е бившият шеф на комисията по хазарта Александър Георгиев.*⁶³ Изтеклата кореспонденция сочи още, че министърът на финансите дал „ценни указания“ на „девойката“, като става ясно, че това е заместник-председателят на Комисията за финансов надзор, Мария Филипова. Божков е обвинен в редица престъпления, сред които и неплащане на такси в размер на колосалната сума от 700 млн. В интервю за обществената телевизия, главният прокурор казва, че прокуратурата няма да разследва съдържанието на изнесената от смс-ите информация.⁶⁴

Тези два казуса илюстрират нежеланието на държавните органи да прилагат закона еднакво за всички и са аргумент в полза на „овладяното“ състояние на българските институции. На практика това пречатства ефективното разследване и санкциониране на злоупотребата с държавен ресурс, като цяло, и в частност използването му за електорални/партийни цели.

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**. Такъв беше случаят с бившия Омбудсман на България – Мая Манолова, която се ползваше с изключително високо обществено доверие и е известна с критичността си към властта. Без особени аргументи, през 2018 г., правителството ѝ отне охраната и служебния автомобил чрез промени в бюджета на Националната служба за охрана.⁶⁵

⁶³ Свободна Европа. Дати, имена, събития. Каква е историята за публикувания чат между Васил Божков и Vladi Goranov. 15.05.2020. <https://www.svobodnaevropa.bg/a/30613960.html>

⁶⁴ БНТ. Прокуратурата няма да проверява смс-ите, за които Васил Божков твърди, че са кореспонденция с финансовия министър. 16.05.2020. <https://bntnews.bg/news/prokuraturata-nyama-da-proveryava-sms-ite-za-koito-vasil-bozhkov-tvardi-che-sa-korespondenciya-s-finansoviya-ministar-1054895news.html>

⁶⁵ Медиапул. Мая Манолова се оказа единственият проблем на „скъпата таксиметрова компания“ НСО. 03.11.2018. <https://www.mediapool.bg/maya-manolova-se-okaza-edinstven-problem-na-skapata-taksimetrova-kompaniya-nso-news285804.html>

Доколкото настоящото изследване не се спира на работата на съда в България, то следва да се отбележи, че атаките срещу независимия съд от страна на управляващите са често срещани и те също служат като инструмент на олигархичните зависимости. Свободата на изразяване и независимостта на медиите в България традиционно са в дъното на международни класации. Перманентният натиск върху съдиите от медии, които осигуряват комфорт на властта, включително и чрез система на договори за отразяване работата на министерства и агенции, финансирани от бюджета на ЕС, е обект на изследвания и анализи⁶⁶.

1.6. Отчетност на институциите

Извън актовете, подлежащи на съдебен контрол, на разглежданите институции, което обаче е по-различен тип процедура, на практика **отчитането и преценката за съобразността на постигнатите цели е изцяло в прерогативите на Народното събрание**, което разглежда и одобрява годишните доклади на всички институции, с изключение на АДФИ, където контролът е по линия на парламентарен контрол над изпълнителната власт, като няма пречка обаче, ресорни комисии на парламента да изискват информация и изслушват представители на агенцията.

Приемането на годишните доклади на независимите регулатори е повърхностно, рядко служи като повод за дебати и от парламентарната процедура на практика не следва никакво обвързващо действие. Един от редките случаи, когато Народното събрание не прие годишен доклад, беше този на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Това стана през 2012 г., след скандала с *„тефтерчето на Златанов“*, при който прокуратурата откри в тефтера на председателя й, Филип Златанов, данни за поръчителство на процедури, извършвани от комисията, към политици и други висши държавни служители. Неприемането на годишния доклад от парламента не доведе до съществени промени. Липсват и нормативни основания, следващи от парламентарния

⁶⁶ Гиргинова, Г., Владов. Й. Медиен мониторинг и анализ на темата „Атаките към съда“. 2020 http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/REZUME_MEDII.pdf

контрол върху регулаторите, за преки действия от неприемането на даден годишен доклад, например.

1.7. Сигнализиране и защита на сигнализиращите

Основните принципи на защита на лицата, които подават сигнали, са уредени в Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) и те се отнасят за всички граждани. Глава седма от закона определя няколко нива на защита. На първо място, тя вменява на длъжностните лица, които приемат и работят по сигнала:

- ✓ да не разкриват самоличността на лицето, подало сигнала;
- ✓ да не разгласяват фактите и данните, които са им станали известни във връзка с разглеждането на сигнала;
- ✓ да опазват поверените им писмени документи от нерегламентиран достъп на трети лица.

Второто ниво на защита се състои във възможността председателят на Комисията да *„потърси съдействието на органите на Министерството на вътрешните работи за вземане на допълнителни мерки за защита на лицето, подало сигнал“* (чл. 50). Притеснително е, че законодателят не посочва нито изрично, нито казуистично, хипотезите, в които това съдействие следва да се потърси. Напротив, предпочетено е бланкетното *„в особени случаи“*, което оставя използването на тази защита единствено на преценката на председателя на КПКОНПИ, което буди съмнения за нейната обективност и ефективност.

Законодателят е сметнал, че е необходимо да манифестира правото на иск на лице, което е *„... уволнено, преследвано или по отношение на което са предприети действия, водещи до психически или физически тормоз , заради това, че е подало сигнал“* (чл. 51). На практика това е излишно и по никакъв начин **не допринася за защита на лицата, които подават сигнали, тъй като източниците на това право на иск така или иначе съществуват в други нормативни актове**. Така описаното право на иск в чл. 51 ЗПКОНПИ може да се приеме и за специализирана защита по отношение на държавни служители-разобличители.

Защитата на лицата, които подават сигнали, съдържащи твърдения за наличието на корупция и/или конфликт на интереси, е

развита и във вътрешни правила на различните органи на изпълнителната власт. В общия случай, спазването на правилата, които като повтарят уредбата, която дава ЗПКОНПИ, са поверени на съответните инспекторати. Отговорността, която носят служителите, в случай, че не запазят в тайна самоличността на подалия сигнала, е дисциплинарна и административно-наказателна.

1.8. Период на одитиране на политическите партии и кампании

Според чл. 6, ал. 4 от Закона за Сметната палата тя *“извършва одити на управлението и разпореждането с публични активи и пасиви, независимо от основанията за това управление и разпореждане и правното положение на лицата, които го извършват”*.

В допълнение, Законът за политическите партии посочва, че финансовият контрол (в т.ч. и одитиране) върху дейността на политическите партии се осъществява от Сметната палата.

Разпоредби в тази сфера са включени и в Изборния кодекс, и в Закона за счетоводството.

По отношение на годишните финансови отчети, политическите партии следва да предоставят на Сметната палата тези документи до 31 март на всяка календарна година. Финансовите отчети подлежат на независим финансов одит в случай, че политическите партии са получили и/или изразходвали суми и/или друго имущество на стойност над 50 000 лв. Партии, които получават държавна субсидия, и които не подадат в срок отчетите си пред Сметната палата, подлежат на проверка от Националната агенция по приходите (НАП).

Сметната палата извършва одит за съответствие с изискванията на Закона за политическите партии и на Закона за счетоводството на финансовата дейност, приходите, разходите и управлението на предоставеното имущество на политическите партии, които през предходната година са: получавали държавна субсидия; ползвали предоставени им помещения – държавна или общинска собственост; участвали в избори, ако такива са провеждани. Този одит се осъществява в 6-месечен срок от изтичането на срока за получаване на годишните финансови отчети на политическите партии. Докладът

от този одит е достъпен в специална секция на сайта на Сметната палата.

Разпоредби по отношение на предизборните кампании се съдържат в Изборния кодекс (чл. 172). Политическите субекти, участващи в дадена предизборна кампания, са длъжни в срок от 30 работни дни след изборния ден да представят пред Сметната палата отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с кампанията, както и извлечение от специалната банкова сметка (открита само за целите на кампанията).

На одит подлежат отчетите на политическите субекти, които са декларирали приходи и извършили разходи във връзка с предизборната кампания на стойност над 1000 лв. Този одит се извършва от Сметната палата в рамките на 6-месечен срок от изтичането на срока за подаване на партийните финансови документи.

1.9. Полово представителство в регулаторите

Конституцията на Република България не допуска ограничаване на права или привилегии по полов признак. (чл. 6, ал. 2 от КРБ). Законът за защита от дискриминация забранява дискриминация на база пол при упражняване правото на труд. Макар и последна от страните членки на ЕС, България прие през 2016 г. Закон за равнопоставеност между жените и мъжете и създаде Национален съвет за равнопоставеност между жените и мъжете. С решение № 967 на Министерския съвет от 14.11.2016 г. е приета Национална стратегия за равнопоставеност на жените и мъжете, която насърчава спазване на полов баланс във всички аспекти на политическия, икономическия и социалния живот, включително и по отношение на администрацията.

В литературата има значителен брой изследвания, които се занимават с жените, участието им в корупционни действия и мрежи на зависимост, включително и по отношение на сигнализирането. Подобни изследвания в България са рядкост, а за жените в публичния сектор на практика липсват. При конституирането на независимите регулаторни, контролни и надзорни органи, имащи отношение към злоупотребата с държавен ресурс за електорални и партийни цели, досега не се е прилагал подход, който да е свързан с поддържането на баланс между половете.

Публичните случаи на насилие над жени в държавната администрация са рядкост. Един от малкото, които стават публични, свидетелства за дълбоко вкорененото и разпространение поведение. Става въпрос за бившия заместник-директор на Агенцията за държавна финансова инспекция, Албена Белянова, която публично разказва за своя казус⁶⁷.

⁶⁷ Фрог Нюз. Албена Белянова: Докато шефът на АДФИ ме насилваше, началниците му от финансовото министерство се смееха. 07.12.2018. <https://frognews.bg/inteviu/albena-belianova-dokato-shefat-adfi-nasilvashe-nachalnitsite-finansovoto-ministerstvo-smeeha.html>

2. Ограничения за държавни служители

2.1. Ограничения при използването на държавни финансови и физически ресурси

Осъществяването на публичната власт в съвременния български конституционен модел трябва да се реализира на основата на две фундаментални начала⁶⁸, които може да се определи, че са последица от възприемането на принципа на народния суверенитет и са гаранции за легалността и легитимността на публичната власт⁶⁹. Първото начало условно може да бъде определено като „принцип на несъвместимостта“. Въз основа на този принцип се регламентират забрани за едно лице, което заема публична длъжност (осъществява публична функция по-общо⁷⁰) да съвместява потенциално и друга противоречаща публична или частна длъжност или дейност. В този смисъл „несъвместимостта“ може да се дефинира като **легално недопускане на упражняване на дейности или извършване на действия, които влизат в противоречие със същността на заетата длъжност, ограничават или премахват независимостта при осъществяване на правомощие или задължение, накърняват достойнството на личността и доброто име на органа или институцията.**

Според второто начало се установяват морални и/или легални забрани или ограничения при заемане на публична длъжност от едно лице, то да осъществява обективно правомощията или задълженията си и да не е под въздействие на съществуваща частна (лична, семейна, приятелска, партийна, корпоративна, лобистка) зависимост със свързани физически или юридически лица. Това начало може да бъде определено като „**принцип за липса (ограниченост) на свързаност**“. За да се гарантира безпристрастното и обективно осъществяване на публичната власт в обществен интерес, в определени случаи

⁶⁸ Вж. при Христов, И. Регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация в българското законодателство. – В: Конфликт на интереси в държавната администрация. Модели и механизми за ограничаване на корупцията, Асоциация „Прозрачност без граници“, С., 2003, с. 27–30.

⁶⁹ Вж. повече за конституционните гаранции за легалност и легитимност при осъществяване на властта при Танчев, Е. Въведение в конституционното право, ч. I, Сиби, С., 2003, с. 343–367.

⁷⁰ Вж. повече за широкото разбиране на института „друга държавна служба“ по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Конституцията в Решение № 5 на Конституционния съд от 6 април 1993 г., по к.д. № 6/93 г. за даване на задължително тълкуване на чл. 68, ал. 1 от Конституцията относно несъвместимостта между положението на народен представител и изпълнението на друга държавна служба или дейност (Обн., ДВ, бр. 31 от 13 април 1993 г.).

законодателят може да предвиди задължения за разкриване на информация относно наличието на връзка между лицето, заемащо публичната длъжност, и свързани с него лица. А в други случаи, поради предполагаема (очаквана) опасност лицето да осъществи свое конкретно публично правомощие или задължение не в обществен, а в частен - свой или на свързано с него лице интерес, може да се предвиди и задължение за излизане от конфликтната ситуация – (само)отстраняване – отпуск, отвод, самоотвод.

Конституцията и Изборният кодекс са предвидили, че в Република България се провеждат следните видове избори:

- ✓ Избори за Велико народно събрание (учредителна власт);
- ✓ Избори за Народно събрание (учредена законодателна власт, легислатура);
- ✓ Избори за членове на Европейския парламент от Република България (европейски избори);
- ✓ Избори за президент и вицепрезидент на Република България (държавен глава);
- ✓ Избори за Общински съвет в общината (орган на местното самоуправление);
- ✓ Избори за кмет на община, район или кметство (орган на местното управление).

В Република България освен чрез избори, гражданите могат да участват при осъществяване на публичната власт и чрез формите на пряка демокрация (по-общо допитвания до народа), предвидени в Конституцията и в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. При празнота в този закон субсидиарно се прилага ИК. Предвидените форми са:

- ✓ Национален референдум;
- ✓ Местен референдум;
- ✓ Европейска гражданска инициатива;
- ✓ Национална гражданска инициатива;
- ✓ Местна гражданска инициатива;

✓ **Общо събрание на населението на местно ниво.**

Право да участват в избори (активно избирателно право) и в допитвания до народа имат всички български граждани, които към деня на произвеждане на съответната форма навършват 18-годишна възраст, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода (чл. 42, ал. 1 от Конституцията). Право да участват в европейски избори и в избори за местни органи, произведени на територията на Република България, имат всички граждани на държави членки на ЕС (европейски граждани), които отговарят на условията за участие в държавата, на която са граждани, и имат статут на продължително или постоянно пребиваващи в Република България.

Право да се кандидатира в избори (пасивно избирателно право) имат българските граждани, които отговарят на завишени изисквания (за възраст, наличие само на българско гражданство и продължително пребиваване на територията на Република България):

- ✓ За народни представители (чл. 65, ал. 1 от Конституцията и чл. 244 ИК) могат да бъдат избирани български граждани, които нямат друго гражданство, навършили са 21 години, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода.
- ✓ За членове на Европейския парламент (чл. 351, ал. 1 и ал. 2 ИК) – право да бъдат избирани от Република България имат българските граждани, които са навършили 21 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода, имат постоянен адрес в Република България и са живели най-малко през последните 6 месеца в Република България или в друга държава членка на Европейския съюз. Право да бъдат избирани за членове на Европейския парламент от Република България имат и всички граждани на държава членка на Европейския съюз, които са навършили 21 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода, не са лишени от правото да бъдат избирани в държавата членка, на която са граждани, имат

статут на продължително или постоянно пребиваващи в Република България и са живели най-малко през последните 6 месеца в Република България или в друга държава – членка на Европейския съюз.

- ✓ За президент и вицепрезидент (чл. 93, ал. 2 от Конституцията и чл. 308 ИК) – могат да бъдат избирани български граждани по рождение⁷¹, навършили 40 години, които отговарят на условията за избиране на народен представител и са живели последните пет години в страната⁷². Съгласно § 1, т. 1 от ДР по смисъла на ИК „живял последните 5 години в страната“ е български гражданин, който фактически и трайно е пребивавал на територията на страната през повече от половината за всяка от петте години, предхождащи датата на президентските избори. За живеене в страната се приема и престоят извън Република България за времето, в което български гражданин е изпратен там от българската държава.
- ✓ За общински съветници и кметове (чл. 397, ал. 1 и ал. 2 ИК) - право да бъдат избирани за общински съветници и кметове имат българските граждани, които са навършили 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са живели най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място. Право да бъде избран за общински съветник има и всеки гражданин на държава членка на ЕС, който не е български гражданин, навършил е

⁷¹ Вж. Решение № 12 от 23 юли 1996 г. по к. д. № 13/96 г. за тълкуване на разпоредбата на чл. 93, ал. 2 от Конституцията на Република България в смисъл, кога едно лице е български гражданин по рождение и въз основа на кой закон следва да се преценява това (Обн., ДВ, бр.67 от 6 август 1996 г.). Диспозитивът на Решението е:

Разпоредбата на чл. 93, ал. 2 от Конституцията на Република България поставя условието президентът на републиката да е български гражданин и да е станал такъв по рождение.

Българско гражданство по рождение (по произход или по месторождение) се придобива по право в момента на раждането и не се предшества от каквото и да е друго гражданство.

Български гражданин по рождение по смисъла на чл. 93, ал. 2 от Конституцията може да бъде само лице, което в момента на раждането си по действащото към този момент българско законодателство придобива българско гражданство по произход или по месторождение.

⁷² Вж. Решение № 3 от 8 февруари 2001 г. по к. д. № 16/2000 г. за даване задължително тълкуване на част от разпоредбата на чл. 93, ал. 2 от Конституцията (Обн., ДВ, бр. 15 от 16 февруари 2001 г.). Диспозитивът на Решението е:

Български гражданин, кандидат за президент „е живял последните пет години в страната“ по смисъла на чл. 93, ал. 2 от Конституцията, когато фактически и трайно е пребивавал на територията на страната през повече от половината за всяка от петте години, предхождащи датата на избора.

За живеене в страната по смисъла на чл. 93, ал. 2 от Конституцията се приема и престоят в чужбина за времето, в което български гражданин е изпратен там от българската държава.

18 години към изборния ден включително, не е поставен под запрещение, не изтърпява наказание лишаване от свобода, има статут на продължително или постоянно пребиваващ в Република България, живял е най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място и не е лишен от правото да бъде избран в държавата членка, на която е гражданин. Съгласно § 1, т. 5 от ДР на ИК „живял най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място“ по смисъла на чл. 397 е: а) български гражданин, който има адресна регистрация по постоянен и настоящ адрес на територията на съответната община или кметство; б) български гражданин, който има постоянен и настоящ адрес в различни общини или кметства на територията на Република България; в) гражданин на друга държава – членка на Европейския съюз, който има адрес на пребиваване на територията на съответната община или кметство, към дата 6 месеца преди датата на произвеждане на изборите.

Съгласно чл. 156, ал. 1 от ИК кандидати могат да издигат партии, коалиции от политически партии и инициативни комитети, регистрирани за съответния вид избор. Както ИК (чл. 158), така и специални закони са предвидили забрана за лица, заемащи определени публични длъжности, да бъдат издигани като кандидати от името на партии и коалиции от партии. Не могат да бъдат посочвани и регистрирани като кандидати от името на партии и коалиции от политически партии военнослужещите от въоръжените сили, служителите в дипломатическата служба, служителите от Министерството на вътрешните работи, Държавна агенция "Разузнаване", Националната служба за охрана и Държавната агенция "Технически операции", държавните служители от Държавна агенция "Национална сигурност", магистрати (съдии, прокурори и следователи)⁷³, както и други лица⁷⁴, за които със закон е забранено

⁷³ Според чл. 195, ал. 1, т. 6 от Закона за съдебната власт съдия, прокурор и следовател, докато заема длъжността си, не може да членува в политически партии или коалиции, в организации с политически цели, да извършва политическа дейност, както и да членува в организации или да извършва дейности, които засягат независимостта му.

⁷⁴ Вж. напр. чл. 14 от Закона за омбудсмана. Длъжността на омбудсмана и на заместник-омбудсмана е несъвместима с друга държавна длъжност, длъжност по управление в търговско дружество или юридическо лице с нестопанска цел, както и с членство в политическа партия или синдикална организация. Омбудсманът и заместник-омбудсманът не могат да извършват търговска дейност.

членство в политическа партия⁷⁵. Тези граждани може да участват в изборите като независими кандидати.

Освен в закони, подобна забрана има и в чл. 139, ал. 1 на Устава на Българската православна църква – Българска патриаршия⁷⁶. На духовници (клирици и монашестваци) е забранено да заемат длъжности и да поемат задължения в държавни и местни органи на власт, да участват в партийна дейност и предизборна кампания, както и да се кандидатира за органи на европейско, държавно и местно ниво, но тяхната отговорност при кандидатиране е канонична, а не правна. В миналото е имало случаи духовници да се кандидатира в избори като независими кандидати или като кандидати от гражданска квота в листи на политически партии или коалиции от партии.

След регистрацията им като кандидати за съответен вид избор кандидатите имат качество на длъжностни лица по смисъла на Наказателния кодекс от регистрирането на кандидатските листи до обявяване на резултатите от изборите (чл. 159, ал. 1 ИК). Когато регистрацията на кандидат е заличена, правата и задълженията по първата алинея на чл. 159 от ИК се прекратяват от деня на заличаването (ал. 2).

Изборният кодекс е предвидил, че регистрираните кандидати имат наказателна неприкосновеност. От деня на регистрацията им до обявяване на резултатите от изборите регистрираните кандидати не могат да бъдат задържани или привлечани като обвиняеми, освен за извършено престъпление от общ характер и с разрешение на Централната избирателна комисия въз основа на мотивирано искане от главния прокурор (чл. 160, ал. 1 ИК). Разрешение за задържане не се иска при заварено тежко престъпление по смисъла на НК, като в този случай незабавно се уведомява Централната избирателна комисия (чл. 160, ал. 2 ИК). Ако регистрацията на кандидат бъде

⁷⁵ Член 9 от Закона за политическите партии предвижда подобна забрана. Не могат да членуват в политическа партия военнослужещите, служителите в областта на вътрешната сигурност и общественения ред, следователите, прокурорите, съдиите, служителите в дипломатическата служба, както и други лица, за които със специален закон е забранено членство в политическа партия (ал. 1 на чл. 9). Втората алинея предвижда, че при постъпване на служба лицата по ал. 1 подписват декларация, че не членуват в политическа партия.

⁷⁶ Член 139, ал. 3 от Устава на Българската православна църква – Българска патриаршия предвижда, че на духовниците (клирици и монашестваци) е забранено също така да се регистрират като еднолични търговци, да бъдат съдружници в персонални търговски дружества, еднолични собственици на капитала в дружества с ограничена отговорност и акционерни дружества, както и прокуристи, управители и членове на съветите на директорите, управителните и надзорните съвети на търговски дружества, в които Българската православна църква - Българска Патриаршия и нейните местни поделения не са еднолични собственици на капитали на търговски дружества или не притежават 50 на сто от капитала на дружеството.

заличена, правата на наказателна неприкосновеност по чл. 160, ал. 1 се прекратяват от деня на заличаването ѝ (чл. 160, ал. 3 ИК). Правото на наказателна неприкосновеност не е приложимо когато регистрираните кандидати са били задържани или привлечени като обвиняеми преди датата на регистрация (чл. 160, ал. 4 ИК).

Конституцията и ИК предвиждат правила за кандидатите, които заемат публична (държавна) служба. Съгласно чл. 65, ал. 2 от Основния закон кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, прекъсват изпълнението ѝ след регистрацията си⁷⁷. Разпоредбата на чл. 65, ал. 2 от Конституцията не се отнася за министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите (членове на правителството). Те са политически фигури и органи на управление, които осъществяват вътрешната и външната политика на Република България⁷⁸. За да не остане страната без легитимно правителство, те могат да изпълняват функциите си и в случаите на регистрирането им за кандидати за народни представители тълкува разпоредбата Конституционния съд през 2001 г.⁷⁹.

⁷⁷ Вж. Решение № 16 от 6 ноември 1997 г. по к. д. № 8/1997 г. за даване на задължително тълкуване от Конституционния съд на разпоредбата на чл. 65, ал. 2 от Конституцията (Обн., ДВ, бр. 106 от 14 ноември 1997 г., попр., бр. 108 от 1997 г.). Диспозитивът на Решението гласи:

Изразът „прекъсват изпълнението“ по смисъла на чл. 65, ал. 2 от Конституцията означава, че кандидатът за народен представител след регистрацията си запазва заеманата от него държавна служба, но не упражнява функциите ѝ. Ако той не бъде избран за народен представител, ще продължи изпълнението им.

⁷⁸ Диспозитив на Решение № 9 от 8 май 2001 г. по к. д. № 9/2001 г. за задължително тълкуване на чл. 65, ал. 2 и чл. 68, ал. 1 от Конституцията на Република България (Обн., ДВ, бр. 46 от 15 май 2001 г.).

⁷⁹ Вж. Мотиви на Тълкувателно решение на КС № 9 от 2001 г.:

С Решение № 5 от 6 април 1993 по к.д. № 6/1993 г. (ДВ, бр. 31 от 13 април 1993 г.) Конституционният съд вече е имал възможността да изясни, че липсва легално определение на понятието "държавна служба", поради което смисълът и съдържанието на понятието трябва да се разкриват в съгласие с конкретните цели на разпоредбите, в които се използва и институтите, с които се свързва. Тези насоки за разкриване съдържанието на това понятие са изцяло важими и за конкретното тълкуване, тъй като посочената липса не е отстранена, включително и чрез приетия междувременно Закон за държавния служител, в който понятието "държавна служба" неколккратно се използва.

Министерският съвет като висш конституционен орган на изпълнителната власт заема в йерархията на държавните органи място, което налага стабилност на неговия статус. Необходимостта от такава стабилност се предопределя и от естеството на неговите функции. Несъмнено това е имал предвид и конституционният законодател, който с чл. 111, ал. 1 от Конституцията е ограничил максимално основанията, при наличието на които се прекратяват правомощията на Министерския съвет.

В тълкуваната конституционна разпоредба е използван глаголът "прекъсвам", а не "прекратявам" по отношение на кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, но безспорно и в двата случая е налице преустановяване на правомощия.

Правомощията, които членовете на Министерския съвет са получили от Народното събрание обаче, не могат да бъдат преотстъпвани на друг, включително и на заместник-министри. Те само подпомагат министрите, но не са и носители на тяхната отговорност пред оправомощителя им, както това правилно е посочено в решението от 13 септември 1991г. на Великото народно събрание (ВНС) за правното положение на членовете на Министерския съвет, регистрирали се като кандидати за парламентарни избори. Това решение е на органа, приел Конституцията и въпреки че не тълкува нейна, а законова разпоредба, тъй като тя възпроизвежда текста на чл. 65, ал. 2 от Конституцията, решението притежава белезите на автентично тълкуване на конституционна разпоредба или най-малко може да бъде в основата на тълкуването ѝ.

През 2014 г. с приемането на Изборния кодекс⁸⁰ се предвиди, че регистрирани⁸¹ за участие в избори кандидати излизат в отпуск. Първата алинея на чл. 161 от ИК⁸² изисква кандидат, който е държавен или местен⁸³ орган или заема служба в администрацията на

Министерският съвет изпълнява възложените му от Конституцията функции, естеството на които не позволява прекъсването им в нито един момент. Неговите членове са политически фигури и органи на управление, които осъществяват вътрешната и външната политика на Република България. Тези обстоятелства, наред с посочената невъзможност за преотстъпване на правомощията си от страна на членовете на Министерския съвет на друг, обуславя необходимостта по време на избори за народни представители правителството да запази своите функции и отговорности във връзка с управлението на страната, както и министрите да продължат да упражняват правомощията си и след евентуалното им регистриране за кандидати за народни представители.

Аргумент в подкрепа на казаното е и липсата в Конституцията на регламентиран специален режим за изпълнение на функциите на Министерския съвет в случай на регистрация на членовете му като кандидати за народни представители. Да се приеме, че когато е приемал разпоредбата на чл. 65, ал. 2 конституционният законодател е имал предвид и членовете на Министерския съвет в кръга на заемащите държавна служба, би означавало за периода след регистрацията им за кандидат-депутати страната да остане без правителство. Несъмнено, не такава е била волята на конституционния законодател, след като той не е предвидил кой ще изпълнява функциите на правителството, ако членовете на действащия Министерски съвет трябва да прекъснат изпълнението на задълженията си в хипотезата на чл. 65, ал. 2 от Конституцията. Липсата на такава разпоредба не е резултат на непълнота на Конституцията, което налага извода, че тя е израз именно на волята на конституционния законодател за изключване на членовете на Министерския съвет от кръга на заемащите държавна служба по смисъла на чл. 65, ал. 2 от Конституцията.

Допълнителен аргумент в подкрепа на казаното е и изразеното от Конституционния съд в Решение № 2/1991 г. по к.д. № 24/1991 г. (Обн., ДВ, бр. 106 от 20 декември 1991 г.) становище по отношение на цитираното по-горе решение от 13 септември 1991 г. на ВНС. В него Конституционният съд оценява като основателно приетото от Великото народно събрание, че по време на провеждане на избори страната не може да остане без действащо правителство, поради което изискването за прекъсване изпълнението на държавна служба по смисъла на действащия по това време Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове не се прилага по отношение членовете на Министерския съвет. В тази насока следва да се има предвид и разпоредбата на чл. 111, ал. 2 от Конституцията, която изрично разпорежда, че Министерският съвет подава оставка пред новоизбраното Народно събрание.

Косвен израз на волята на конституционния законодател да изключи от кръга на заемащите държавна служба по смисъла на тълкуваната разпоредба членовете на Министерския съвет се намира и в разпоредбата на § 8 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията на Република България. Съгласно нея правителството продължава да изпълнява функциите си по приетата конституция до образуването на ново правителство. Изразът "продължава да изпълнява функциите си до образуването на ново правителство" показва именно непрекъснатост на тези функции и след регистрирането на членовете му за кандидат-народни представители, респ. непреустановяване на техните правомощия. Именно на това основание, както е известно от българската конституционна история, успоредно с изпълнението на тези си правомощия голяма част от членовете на правителството, действащо по време на ВНС, участват като кандидати за народни представители в обикновеното XXXVI Народно събрание.

Впрочем Конституцията на Република България в чл. 111, ал. 3 предвижда възможност даже и при прекратени пълномощия на Министерския съвет той да продължи да изпълнява функциите си до избиране на нов Министерски съвет. Това продължено изпълнение на функциите е обусловено от невъзможността страната да остане без действащо правителство в нито един момент - състояние, което би се получило, както вече се посочи, при принудителното прекъсване изпълнението на тези функции от Министерския съвет, ако се приеме, че членовете на правителството изпълняват "държавна служба" по смисъла на чл. 65, ал. 2 от Конституцията.

⁸⁰ Обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., в сила от 5.03.2014 г., изм., бр. 35 от 22.04.2014 г., в сила от 22.04.2014 г.

⁸¹ Ако регистрацията бъде заличена, отпускът се прекъсва от деня на заличаването. Когато заличаването е отменено, се смята, че отпускът не е прекъсван (чл. 161, ал. 4 ИК).

⁸² Изм., Обн., ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.

⁸³ В чл. 42 от Закона за местното самоуправление и местната администрация са предвидени специални правила за кмет, регистриран за участие в местни избори:

(8) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2006 г., доп. - ДВ, бр. 63 от 2007 г., в сила от 03.08.2007 г., изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г. (*), доп. - ДВ, бр. 19 от 2014 г., в сила от 05.03.2014 г., предишна ал. 6, изм. - ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Когато кмет на община, кмет на район или кмет на кметство са регистрирани като кандидати за общински съветници или кметове, в 7-дневен срок преди края на мандата общинският съвет избира временно изпълняващ длъжността кмет на общината, кмет на района или кмет на кметството за срок до

държавен⁸⁴, ⁸⁵, ⁸⁶ или местен орган, задължително да ползва по свой избор неплатен служебен отпуск или платен годишен отпуск⁸⁷ за времето от регистрацията до обявяване на резултатите от изборите.

Изискването за излизане в отпуск на регистрирани за участие в избори се прилага и за кандидатите за членове на Европейския парламент от Република България, които заемат някоя от длъжностите, изброени в чл. 389 от ИК.

Предвидени са две изключения от правилото, разписано в чл. 161 на ИК. Първото изключение е за кандидат за общински съветник, който заема държавна служба. Той задължително ползва отпуск за дните, през които в работно време участва в мероприятия на предизборната кампания (чл. 161, ал. 2 ИК).

полагане на клетва от новоизбрания кмет. Временно изпълняващ длъжността кмет на общината или кмет на района се избира при условията на ал. 6, изречения второ и трето.

(9) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2006 г., доп. - ДВ, бр. 63 от 2007 г., в сила от 03.08.2007 г., изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г. (*), доп. - ДВ, бр. 19 от 2014 г., в сила от 05.03.2014 г., предишна ал. 7 - ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Когато кмет на община, кмет на район или кмет на кметство не е регистриран като кандидат за общински съветник или кмет, той продължава да изпълнява задълженията си до полагане на клетва от новоизбрания кмет.

(10) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2006 г., доп. - ДВ, бр. 63 от 2007 г., в сила от 03.08.2007 г., изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г. (*), доп. - ДВ, бр. 19 от 2014 г., в сила от 05.03.2014 г., предишна ал. 8, изм. - ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Временно изпълняващ длъжността кмет на община, кмет на район или кмет на кметство се назначава от областния управител, когато общинският съвет не е приел решение в срока по ал. 8.

(11) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2006 г., предишна ал. 9, изм. - ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Решенията на общинския съвет по ал. 6, 7 и 8 се приемат с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците.

⁸⁴ Съгласно чл. 42, ал. 1 от Закона за държавния служител „Държавният служител има право да членува в политически партии, доколкото не съществува забрана, установена в специален закон“. При осъществяване на службата държавният служител не може да се ръководи и да защитава интересите и волята на политическата партия, в която членува (чл. 42, ал. 2 от ЗДСл.).

⁸⁵ Член 189, ал. 1, т. 8 от Закона за МВР предвижда, че държавните служители в МВР имат право на и следните видове отпуски - неплатен служебен отпуск по реда на чл. 161, ал. 1 – 3 от Изборния кодекс. Втората алинея предвижда, че отпуските по ал. 1 се зачитат за трудов стаж по този закон.

⁸⁶ Чл. 187 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България:

(1) Военнослужещият може да се кандидатира за президент, вицепрезидент на републиката, народен представител, член на Европейския парламент от Република България, общински съветник или кмет при условия, определени със закон.

(2) (Доп. - ДВ, бр. 16 от 2010 г., в сила от 26.02.2010 г.) Военнослужещ, регистриран за кандидат за изборна длъжност от политическа партия или коалиция, се освобождава от военна служба след обявяване на регистрацията от съответната изборителна комисия. (вж. и чл. 188, ал. 2, т. 5 от ЗОВСРБ - Несъвместимост с военната служба в Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия е налице, когато военнослужещият е регистриран за кандидат на изборна длъжност от политическа партия или коалиция.)

(3) (Изм. - ДВ, бр. 16 от 2010 г., в сила от 26.02.2010 г.) Военнослужещият, избран за президент, вицепрезидент на републиката, народен представител, член на Европейския парламент от Република България, общински съветник или кмет от независима листа, се смята в неплатен отпуск за времето на мандата и след прекратяване на пълномощията му се осигурява заемането на същата или друга длъжност в съответствие с притежаваното военно звание и квалификация.

(4) (Нова - ДВ, бр. 98 от 2016 г.) Военнослужещият, назначен за министър-председател, министър или заместник-министър в служебно правителство, се смята в неплатен отпуск и след прекратяване на пълномощията му се осигурява заемането на същата или друга длъжност в съответствие с притежаваното военно звание и квалификация.

⁸⁷ Отпускът се зачита за трудов или служебен и за осигурителен стаж (чл. 161, ал. 3 ИК).

Второто изключение от правилото е предвидено в петата алинея на чл. 161 на ИК. Разпоредбите на първата алинея не се прилагат за членовете на правителството (министър-председателя заместник министър-председателите, министрите), народните представители, президента и вицепрезидента на републиката. Техните пълномощия продължават и след регистрацията им като кандидати. Един месец (30 дни) преди произвеждането на избори или на допитване се провежда съответно предизборна (чл. 175 ИК) / информационна (чл. 16⁸⁸, чл. 34⁸⁹, чл. 50⁹⁰ ЗПУГДВМС) кампания.

Кандидатите и партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, имат право на еднакъв достъп до източниците на информация, която им е необходима за целите на предизборната кампания (чл. 176 ИК). Изборният кодекс забранява публикуването и излъчването на анонимни материали, свързани с предизборната кампания (чл. 177 ИК). В чл. 82, ал. 5 от Закона за

⁸⁸ Информационно-разяснителна кампания за национален референдум:

Чл. 16. (1) (Изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) За провеждане на информационно-разяснителна кампания се прилага съответно Изборният кодекс, като се гарантират еднакви възможности за представяне на различните становища по предмета на референдума.

(2) (Нова - ДВ, бр. 56 от 2015 г., в сила от 24.07.2015 г.) В подкрепа на въпроса или въпросите на референдума и на алтернативната позиция могат да се регистрират партии, коалиции и инициативни комитети. При едновременно произвеждане на национален референдум и избори партиите и коалициите, регистрирани в Централната изборителна комисия за участие в изборите, могат да ползват регистрацията си при информационно-разяснителната кампания за произвеждане на националния референдум.

(3) (Нова - ДВ, бр. 56 от 2015 г., в сила от 24.07.2015 г.) Партиите, коалициите и инициативните комитети по ал. 2, които нямат право на държавна субсидия по Закона за политическите партии, имат право на средства за медийни пакети в размер на 40 000 лв., които се предоставят и разходват по реда на чл. 178 от Изборния кодекс.

(4) (Предишна ал. 2 - ДВ, бр. 56 от 2015 г., в сила от 24.07.2015 г.) Всеки гражданин има право да получи информация за различните позиции по въпроса или въпросите на референдума. Общините предоставят безвъзмездно на инициативния комитет и на застъпници на алтернативната позиция подходящи помещения за провеждане на обсъждания и други прояви по въпроса или въпросите на референдума.

(5) (Предишна ал. 3 - ДВ, бр. 56 от 2015 г., в сила от 24.07.2015 г.) Информационно-разяснителната кампания започва 30 дни преди датата на произвеждане на референдума и приключва 24 часа преди него.

⁸⁹ Информационна кампания за местен референдум:

Чл. 34. (1) Информационната кампания започва 30 дни преди датата на произвеждане на референдума и приключва 24 часа преди него.

(2) Кметът организира отпечатването на информационен лист, който съдържа:

1. формулировката на въпроса;

2. кратка информация за мотивите на референдума въз основа на предложението на инициативния комитет;

3. информация за времето, мястото и реда за произвеждане на референдума.

(3) (Доп. - ДВ, бр. 56 от 2015 г., в сила от 24.07.2015 г.) Откриването на кампанията започва с предоставяне на информационния лист по ал. 2, включително чрез средствата за масова информация и чрез разпространяване на обществено достъпни места. Всеки гражданин има право да получи информация за различните позиции по въпроса на референдума. В подкрепа на въпроса или въпросите на референдума и на алтернативната позиция могат да се регистрират партии, коалиции и инициативни комитети. Общините предоставят безвъзмездно на инициативния комитет и на застъпници на алтернативната позиция подходящи помещения за провеждане на обсъждания и други прояви по въпроса или въпросите на референдума.

⁹⁰ Информационна кампания при национална и местна гражданска инициатива:

Чл. 50. Инициативният комитет организира информационна кампания и обществени дискусии във връзка с предложението, по което се провежда подписката. Разходите във връзка с организирането на подписката се финансират от граждани и юридически лица, като за целта инициативният комитет открива специална набирателна сметка (чл. 53).

радиото и телевизията е установена забрана за спонсорство на предавания от политически партии и организации.

С оглед финансирането на предизборната кампания ИК предвижда определени забрани (чл. 168 ИК). Първата алинея предвижда, че партия, коалиция от партии или инициативен комитет във връзка с предизборната кампания не може да получава:

1. анонимни дарения под каквато и да е форма;
2. (доп. – ДВ, бр. 60 от 2019 г., в сила от 30.07.2019 г.) средства от юридически лица и от еднолични търговци, които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим;
3. средства от чуждестранни физически лица, с изключение на лицата – граждани на друга държава членка на Европейския съюз, които имат изборителни права по кодекса;
4. средства от религиозни институции;
5. средства от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел.

Втората алинея на чл. 168 предвижда, че субектите по ал. 1 от същия член, изброени в точки от 2 до 5 не може да предоставят във връзка с предизборната кампания движими и недвижими вещи за безвъзмездно ползване, както и безвъзмездни услуги под каквато и да е форма. Субектите по ал. 1, т. 2 – 5 са:

- юридически лица и еднолични търговци, които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим (аргумент от т. 2);
- чуждестранни физически лица, с изключение на лицата – граждани на друга държава – членка на Европейския съюз, които имат изборителни права по кодекса (аргумент от т. 3);
- религиозни институции (аргумент от т. 4);
- чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел (аргумент от т. 5).

Във връзка с предизборната кампания се забранява безплатното използване на публичен административен ресурс (чл. 168, ал. 3 ИК). Поради субсидиарното прилагане на ИК за неуредените въпроси в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление по силата на § 2 от ПЗР на закона, забраната за безплатното използване на публичен административен ресурс трябва да бъде валидна и за информационните кампании за формите на допитвания – референдуми и граждански инициативи.

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

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**⁹¹. 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 изборителното 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,

⁹¹ 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>

дадена с цел формиране на гласуването е в размер на 200 /двеста/ лева, но не става ясен произходът на средствата⁹².

Върховният административен съд има оскъдна практика с 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 установява кандидатът за кмет Йото Димитров Добрев да има отношение към това орязване 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*

⁹² ВКС. Решение №18/16.09.2019 <http://www.vks.bg/dela-za-korupcionni-prestaplenia-reshenia/20190916-ndelo-1228-2018.pdf>

Димитров Добрев да е разпореждал извършването на орязването 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 орязване 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 санкции. Основните проблеми произтичат от спецификите на овладяване на регулаторите и съмненията в тяхната независимост и устойчивост на политически натиск.

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

Съгласно разпоредбите на Изборния кодекс - чл. 168, ал. 3, във връзка с предизборната кампания се забранява безплатното използване на публичен административен ресурс. Като „публичен административен ресурс“, законодателят определя *„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“*.

По отношение на функционирането на политическите партии и през времето извън предизборната кампания, се прилагат разписанията на Закона за политическите партии и по-специално чл. 24, ал. 4, според който политическите партии не могат да използват безплатно публичен административен ресурс. Дефиницията за публичен административен ресурс е аналогична на тази в Изборния кодекс.

Вероятно и за да се избегне злоупотреба с държавен ресурс, в Изборния кодекс са залегнали следните разписания:

- чл. 161, ал 1: *„Кандидат, който е държавен или местен орган или заема служба в администрацията на държавен или местен орган, с изключение на кандидат за общински съветник, задължително ползва по свой избор неплатен служебен отпуск или платен годишен отпуск за времето от регистрацията до обявяване на резултатите от изборите“*;
- Чл. 161, ал. 2: *„Кандидат за общински съветник, който заема държавна служба, задължително ползва отпуск за дните, през които в работно време участва в мероприятия на предизборната кампания“*.

По отношение на санкциите, кандидатите имат качество на длъжностни лица по смисъла на Наказателния кодекс за периода от

регистрирането на съответната кандидатска листа до обявяване на резултатите от изборите.

В Изборния кодекс и по-конкретно в чл. 183, ал. 4 се поставя забрана в агитационните материали да се използват гербът или знамето на Република България или на чужда държава, както и религиозни знаци или изображения.

В Изборния кодекс са предвидени санкции, когато в агитационните материали се използват някои от изброените по-горе символи. Нарушение на чл. 183, ал. 4 се наказва с глоба от 2000 до 5000 лв., а при повторно извършване глобата е от 5000 до 15000 лв.

Законодателната рамка по отношение на изборния процес (и не само) не обхваща по никакъв начин употребата на социални мрежи. Нещо повече, **в Изборния кодекс изрично е посочено, че „социалните мрежи – фейсбук, твитър и други подобни” не са медийни услуги (ИК, ДР, пф.1, т.15).** От тази гледна точка, няма подобни изисквания към представители на държавната администрация.

Дори напротив. Акаунтите в социалните мрежи (предимно във Facebook) се използват изключително активно по време (а и преди) изборни кампании. Разбира се, с най-сериозен пример за „личен медиен канал” в социалните мрежи е министър-председателят на страната. Към октомври 2020 г., г-н Борисов има почти 280 хил. последователи, което е в пъти повече от почти всички партийни лидери в страната (за сравнение - Корнелия Нинова има 50 хил., Мая Манолова - 110 хил., Христо Иванов - 22 хиляди последователи). В категорията „фейсбук звезда” повече последователи има само Слави Трифонов с близо 480 хил. последователи.

Фактът, че Бойко Борисов използва умело профила си във Фейсбук като място за предизборна агитация, доведе например до жалба от БСП по време на кампанията за Евроизбори 2019 г. ЦИК обаче отсъди, че премиерът не води предизборна кампания в полза на ГЕРБ и не използва държавен ресурс, докато обикаля страната в ролята си на министър-председател и обещава допълнително държавно финансиране. ЦИК установява, че не е налице нарушение при обиколките на премиера в редица градове с автомобил на НСО, които са излъчвани на живо във Фейсбук и отразявани от редица традиционни медии.

В допълнение, на местни избори 2019 има решение на ОИК Велико Търново, съгласно което социалната мрежа Фейсбук не е медия по смисъла на закона⁹³. В същия дух има решение и на ЦИК -, което посочва, че *“Не са медийни услуги социалните мрежи (фейсбук, туитър и други подобни) и личните блогове.”*⁹⁴

Всички участници в изборния процес (в т.ч. кандидати и техните застъпници и политически представители, независими наблюдатели, представители на медиите), както и други заинтересовани лица и граждани могат да подават сигнали за нередности по време на кампанията.

Практика, която Институт за развитие на публичната среда използва (след подписано споразумение с Прокуратурата), е да се подават всички сигнали за изборни нарушения от името на организацията. Тя се регистрира в ЦИК като организация-наблюдател преди всеки вид избори. По този начин не се разкрива източникът на информация и подателят на сигнала остава защитен.

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

Свободата на словото е основно право, гарантирано от Конституцията в страната - чл. 39, ал. 1 от основния закон гласи, че *„Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин”*.

Изборният кодекс също гарантира свободата на изразяване на гражданите, партиите, коалициите, инициативните комитети, кандидатите и застъпниците. Те могат да извършват агитация в писмена и устна форма на предизборни събрания, а също и чрез доставчиците на медийни услуги. Условие е агитацията да се извършва само на български език.

Според Изборния кодекс (чл. 57) ЦИК контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги с национален обхват, като по отношение осъществяването на този контрол и за установяването на конкретни нарушения от

⁹³ ОИК Велико Търново. Решение № 141/12.10.2019 <https://oik0404.cik.bg/mi2019/decisions/141/2019-10-12>.

⁹⁴ ЦИК. Решение № 794-МИ/27.08.2019 <https://www.cik.bg/bg/decisions/794/2019-08-27>

доставчиците на медийни услуги, изисква информация от Съвета за електронни медии (СЕМ). СЕМ извършва специализиран мониторинг на дейността на доставчиците на медийни услуги при произвеждане на предизборна кампания, който предоставя на ЦИК. Обемът и параметрите му се определят по споразумение между СЕМ и ЦИК⁹⁵, сключено преди откриване на предизборната кампания, независимо от териториалния обхват на програмите. В случай че мониторингът се отнася до доставчик на медийни услуги, който не е с национален обхват, ЦИК изпраща информацията на компетентната изборителна комисия (РИК или ОИК).

Традиционно в предизборните кампании има редица сигнали и жалби, свързани с нарушения на предизборната агитация. Такива са и случаите с проведените през миналата година европейски и местни избори. Според доклад на ЦИК в кампаниите през 2019 г. са преобладавали *„жалбите и сигнали във връзка с нарушения на предизборната агитация, и по-конкретно с използване на герба или знамето на Република България; накърняване на добрите нрави, честта и доброто име на кандидатите; огласяване на резултати от допитвания или социологически проучвания в предизборния и в изборния ден; оплаквания във връзка с нарушаване на реда за провеждане на предизборна кампания от доставчиците на медийни услуги и др.“*

Изборният кодекс (чл. 190) и Законът за радиото и телевизията (чл. 18) гарантират право на отговор при излъчване на материал, който е накърнил правата и доброто име на кандидат или на лице, представляващо партията, коалицията или инициативния комитет.

В Изборния кодекс са разписани подробно правилата за безплатно отразяване на кандидатите в обществените електронни медии (БНТ и БНР). Регламентираното време за тези безплатни форми е посочено в чл. 193 и чл. 195. То варира за различния тип избори. Предвидена е и формата „диспут“, предоставяща телевизионно и радиовреме за безплатни дискусии по предварително съгласувани теми. Времето на участниците се разпределя по равно и не облагодетелства кандидатите, които заемат изборна длъжност, или са представители на партия от управляващото мнозинство. Правилата са приети от ЦИК, която (заедно със СЕМ) следи стриктно за тяхното

⁹⁵ Споразумение между СЕМ и ЦИК/17.09.2019 <https://www.cem.bg/actbg/5832>

прилагане. В Изборния кодекс не е дадена дефиниция на диспут. В чл. 195, ал. (1) се посочва единствено, че: *„Българската национална телевизия и Българското национално радио предоставят на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, телевизионно и радиовреме за безплатни диспути по предварително съгласувани теми с времетраене общо не по-малко от 240 минути.“*

Генералният директор на БНТ, Генералният директор на БНР и упълномощени представители на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати подписват споразумение за формите, темите на предизборната кампания, форматите и екипите. То се одобрява от ЦИК и изпраща на Сметната палата.

Според законодателството, Българската национална телевизия и Българското национално радио следва да отразяват обективно и справедливо проявите на кандидатите, регистрирани от партиите, коалициите и инициативните комитети, при зачитане на тяхната равнопоставеност и значимост въз основа на правила, приети от Централната изборителна комисиия, които са и публично достъпни.

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

Съгласно чл. 189 от Изборния кодекс, БНТ и БНР следва да отразяват обективно и справедливо проявите на кандидатите, регистрирани от партиите, коалициите и инициативните комитети, при зачитане на тяхната равнопоставеност и значимост. Това става въз основа на правила, приети от Централната изборителна комисиия (описани по-горе).

Така например Правилата за МИ 2019, постановяват:

- ✓ Обективност при отразяването на проявите на всички кандидати в различните форми: диспути, клипове и други форми;
- ✓ Справедливо отразяване на предизборните прояви на всички кандидати;
- ✓ Равнопоставеност на всички кандидати при отразяване на техните прояви, чрез многообразие от гледни точки и осигуряване на възможност за свободно изразяване на мнения;

- ✓ Зачитане на значимостта на всеки кандидат, при отразяване на предизборната му кампания;
- ✓ Зачитане на правата и доброто име на всеки кандидат;
- ✓ Регулация и саморегулация за отговорно, обективно, точно и честно медийно поведение, при упражняване на редакторската свобода.

Правилата за платена политическа реклама в държавни медии се определят в тарифа, приемана от Министерски съвет не по-късно от 40 дни преди изборния ден. Тарифата се изпраща до Сметната палата и до ЦИК.

Независимо наблюдение на ИРПС показва, че правилата се прилагат стриктно, а договорите на обществените медии се публикуват както на техните интернет страници, така и в нарочен публичен регистър, воден от Сметната палата.

Глобата предвидена в закона, ако договорите не са обявени на страниците на двете медии, е от 2000 до 5000 лв., а при повторно нарушение - от 5000 до 10000 лв.

Обществените медии (БНТ и БНР) отразяват предизборната кампания съгласно правила, приети с решение на ЦИК. Тези правила съдържат редица критерии, на които да отговарят информационните материали на двете медии. Част от тях бяха описани по-горе (приетите Правила за МИ 2019 г.) и съдържаха изрично изискване за зачитане на правата и доброто име на всеки кандидат.

Все пак, може да се каже, че **правилата не се прилагат по отношение на редакционната политика на новинарските емисии, публицистични предавания и форми, които изрично не отразяват предизборната хроника. Макар практиката да показва, че има скрита политическа реклама в медиите, няма правна регулация за нея и не се извършва контрол.**

Предвидено в Изборния кодекс е право на отговор, когато са накърнени правата и доброто име на кандидат чрез излъчено предаване в обществените медии (чл. 190).

Според Закона за радиото и телевизията приходите на държавните медии се формират от: финансиране от фонд „Радио и телевизия“; субсидия от държавния бюджет; собствени приходи от реклама и спонсорство; постъпления от допълнителни дейности,

свързани с радио- и телевизионната дейност; дарения и завещания; лихви и други приходи, свързани с радио- и телевизионната дейност; и за БНР от приходи от дейността на музикалните му състави. Това според закона е основа за „независимост на доставчиците на медийни услуги и на тяхната дейност от политическа и икономическа намеса“.

Все пак субсидията от държавния бюджет, приемана от Народното събрание като част от Закона за държавния бюджет и съгласувана със СЕМ и Министерство на финансите, е сериозно перо, през което, както става ясно в последните години, **може да се влияе на политиката на обществените медии**. Бюджетът на БНР за 2020 е в размер на почти 50 млн. лв., на БНТ 70 млн. лв. **Публичните скандали при избора на председател на СЕМ и на директорите на БНР и БНТ са сериозни показатели, че може да има политически натиск над редакционната политика на тези медии.**

Законът за радиото и телевизията постановява, че спонсорираните медийни услуги или предавания, не могат да бъдат финансирани от политически партии и организации, както и от религиозни организации (чл. 82, ал. 5).

За нарушение на разпоредбите на този текст от закона, на доставчиците на медийни услуги се налага имуществена санкция от 3000 до 20000 лв. А при повторно нарушение, тя е в двоен размер.

Гражданските организации и други заинтересовани лица могат да подават сигнали/жалби до компетентните органи по общия ред. Няма по-специални процедури.

Сигналите могат да се подават до ЦИК и/или СЕМ. Решенията на ЦИК по тези сигнали и жалби са публични, през страницата на Комисията. СЕМ обявява имейл за сигнали и жалби за нарушения от доставчици на медийни услуги във връзка с предизборната кампания и нарочни телефони, на които такива също могат да бъдат подавани.

И двете институции изготвят и публичен отчет/доклад във връзка с протеклата изборна кампания - ЦИК за цялостния изборен процес, докато СЕМ конкретно за кампанията в електронните медии.

Докладът на СЕМ за Местни избори 2019 посочва, че Съветът е изпратил 14 сигнала до ЦИК по компетентност. Резултатите по тях са: *“По пет от тях ЦИК и Общинските избирателни комисии (ОИК) установяват наличие на нарушение; по пет - ЦИК и ОИК не са се*

произнесли с Решение; по четири от тях са постановени Решения за отхвърляне на сигналите на СЕМ.” Докладът е достъпен на уеб страницата на институцията⁹⁶.

Докладите на ЦИК не дават подробна информация за типовете жалби и сигнали, които институцията е получила по време на кампания, както и за взетите решения по тях.

Пример: *“Доклад за изборите за членове на Европейския парламент от Република България и за изборите за общински съветници и за кметове, произведени през 2019 г.”*, който е достъпен през страницата на ЦИК и представен пред НС, сочи: *“В хода на организацията и подготовката на изборите за членове на Европейския парламент от Република България на 26 май 2019 г. за периода от 23.03.2019 г. до 11.06.2019 г. в Централната изборителна комисия постъпиха 190 жалби и сигнали. Само в изборния ден Комисията беше сезирана със 160 жалби и сигнали.”*

За периода от 22.08.2019 г. до 05.11.2019 г. в изборите за общински съветници и за кметове в Централната изборителна комисия постъпиха общо 529 жалби и сигнали, от които в изборния ден на 27 октомври 2019 г. – 257 жалби и сигнали, и на втория тур на 3 ноември 2019 г. – 129 жалби и сигнали.

В проведените избори преобладаваха жалбите и сигналите във връзка с нарушения на предизборната агитация, и по-конкретно с използване на герба или знамето на Република България; накърняване на добрите нрави, честта и доброто име на кандидатите; огласяване на резултати от допитвания или социологически проучвания в предизборния и в изборния ден; оплаквания във връзка с нарушаване на реда за провеждане на предизборна кампания от доставчиците на медийни услуги и др.

⁹⁶ СЕМ. Доклад от наблюдението на предизборната кампания за провеждане на Местни избори – 2019
<https://www.cem.bg/controlbg/1288>

Препоръки

Направеният анализ на нормативната рамка, 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, екипът, подготвил анализа, отправя следните препоръки, чиято цел е да послужат като основа за последваща професионална дискусия.

На база на така изведените от нас заключения и коментари във връзка с превенцията, разследването и санкционирането на злоупотребата с държавен ресурс, може да се изведат следните препоръки:

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 адм. 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 включване 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 документи 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 обучителни 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 машинночетим 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.

Използвана литература

- Репортери без граници. Барометър на „Репортери без граници“ за 2019 г. 2020
- Белов, М. Политическите партии и демократичната държава в съвременния немски конституционен модел, Сиби, С., 2007
- Близнашки, Г. Формата на държавата, Унив. изд. “Св. Кл. Охридски”, С., 1999
- Български институт за правни инициативи. Какъв прокурор искат гражданите. 2019
- ВКС. Постановени през 2019 г. решения на Върховния касационен съд по дела, свързани с корупционни престъпления. 2019.
- Гиргинова, Г., Владов. Й. Медия мониторинг и анализ на темата „Атаките към съда“. 2020
- Европейска комисия. Услуги от общ интерес. 2020
- Илиев, П. Преглед на юриспруденцията на Конституционния съд и конституционноправен анализ на същността на публичните вещни права. – В: Публични вещни права, Фенея, С., 2007
- Фрийдъм Хаус. Индекс на свободата в България през 2019 г. на Фрийдъм Хаус. 2020
- Киров, Пл. Избирателно право. – В: Основни права на човека, Унив. изд. “Св. Кл. Охридски” и изд. Юриспрес, С., 2002
- СЕМ. Доклад от наблюдението на предизборната кампания за провеждане на Местни избори – 2019
- Стойчев, Ст. Конституционно право, V доп. изд., Сиела, С., 2002
- Стойчев, Ст., анализ на чл. 1, ал. 2 в: Конституция на Република България. Коментар, Сиела, С., 1999
- Танчев, Е. Въведение в конституционното право, ч. I, Сиби, С., 2003
- Христов, И. Регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация в българското законодателство. – В: Конфликт на интереси в държавната администрация. Модели и механизми за ограничаване на корупцията, Асоциация “Прозрачност без граници”, С., 2003
-
- GRECO. Third Evaluation Round Evaluation Report on Bulgaria. 2010
- IFES. Abuse of State Resources. Research and Assessment Framework. Guidelines for the Democracy and Governance Community Practice. 2018
- OSCE/ODIHR. Handbook for the Observations of Campaign Finance. 2015
-

Административнопроцесуален кодекс
Закон за администрацията
Закон за държавния бюджет
Закон за достъп до обществена информация
Закон за държавната собственост
Закон за държавния служител
Закон за местното самоуправление и местната администрация
Закон за независимия финансов одит
Закон за омбудсмана
Закон за обществените поръчки
Закон за политическите партии
Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт местното самоуправление
Закон за публичните финанси
Закон за Сметната палата
Закон за счетоводството
Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
Изборен кодекс
Наказателен кодекс