



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA

НАЦИОНАЛЕН ДОКЛАД ЗА БЪЛГАРИЯ

ОТНЕМАНЕ  
НА НЕЗАКОННО  
ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО:  
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И  
ПЕРСПЕКТИВИ  
ПРЕД БЪЛГАРСКИЯ  
МОДЕЛ

Co-funded by the  
Prevention of and Fight against Crime  
Programme of the European Union





НАСТОЯЩАТА ПУБЛИКАЦИЯ Е ИЗДАДЕНА СЪС СЪДЕЙСТВИЕТО  
НА ПРОГРАМАТА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И БОРБА С ПРЕСТЪПНОСТТА  
НА ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ „ВЪТРЕШНИ РАБОТИ“  
НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ПРОЕКТ „ОТНЕМАНЕ  
НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО В ЕВРОПА – ПОВИШАВАНЕ  
НА ПРОЗРАЧНОСТТА, ПОЧТЕНОСТТА, ОТЧЕТНОСТТА И ЕФЕКТИВНОСТТА“.  
МНЕНИЯТА И СТАНОВИЩАТА НА АВТОРИТЕ, ИЗРАЗЕНИ В НАСТОЯЩАТА  
ПУБЛИКАЦИЯ, НЕ ОТРАЗЯВАТ ПОЗИЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ.  
ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ НЕ НОСИ ОТГОВОРНОСТ ЗА ИЗПОЛЗВАНЕТО  
НА ИНФОРМАЦИЯТА, СЪДЪРЖАЩА СЕ В ПУБЛИКАЦИЯТА.

## **АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“**

### **ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД БЪЛГАРСКИЯ МОДЕЛ**

СОФИЯ, 2014 Г.  
ISBN 978-954-2999-07-2

#### **АВТОРИ**

ДОЦ. ГРИГОР ГРИГОРОВ | НИКОЛЕТА КУЗМАНОВА | КРУМ ЗАРКОВ | ДОЦ. АНТОНИЙ ГЪЛЪБОВ

#### **АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“**

София 1000, ул. „Бистрица“ №3, ет.4; тел. 02/9867713, 9867920; факс: 02/9867834  
e-mail: office@transparency.bg, www.transparency.bg

**[WWW.CONFISCATION.EU](http://WWW.CONFISCATION.EU)**



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО:  
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД БЪЛГАРСКИЯ МОДЕЛ

СОФИЯ, 2014 Г.



# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b>	<b>6</b>
<b>ГЛАВА 1</b> ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПОДХОДИ ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ	<b>8</b>
<b>ГЛАВА 2</b> ОБЕЗПЕЧАВАНЕ И КОНФИСКАЦИЯ НА ОБЛАГИ ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ В ЕВРОПЕЙСКИ КОНТЕКСТ	<b>16</b>
<b>ГЛАВА 3</b> СЪСТАВ И СТРУКТУРА НА КОМИСИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО	<b>24</b>
<b>ГЛАВА 4</b> СТАНДАРТИ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ В ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО	<b>36</b>
<b>ГЛАВА 5</b> ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ, АНГАЖИРАНИ С ОТНЕМАНЕТО НА НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО	<b>46</b>
<b>ГЛАВА 6</b> ОСНОВАНИЯ ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО И ПРОВЕРЯВАН ПЕРИОД	<b>50</b>
<b>ГЛАВА 7</b> ОБЕКТ И СУБЕКТ НА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННОТО ИМУЩЕСТВО	<b>62</b>
<b>ГЛАВА 8</b> СТАДИИ НА ПРОЦЕДУРАТА ПО ОТНЕМАНЕ	<b>78</b>
<b>ГЛАВА 9</b> УПРАВЛЕНИЕ И РАЗПОРЕЖДАНЕ С ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО	<b>102</b>



## СЪКРАЩЕНИЯ

<b>ВКС</b>	ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД
<b>Г.О.</b>	ГРАЖДАНСКО ОТДЕЛЕНИЕ
<b>ГПК</b>	ГРАЖДАНСКИ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС
<b>ДАНС</b>	ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ „НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ“
<b>ДВ</b>	ДЪРЖАВЕН ВЕСТНИК
<b>ЕК</b>	ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ
<b>ЕП</b>	ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ
<b>ЕС</b>	ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
<b>ЗЗД</b>	ЗАКОН ЗА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА И ДОГОВОРИТЕ
<b>ЗОПДИПД</b>	ЗАКОН ЗА ОТНЕМАНЕ В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ
<b>ЗОПДНПИ</b>	ЗАКОН ЗА ОТНЕМАНЕ В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО
<b>ЗАНН</b>	ЗАКОН ЗА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАРУШЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ
<b>КОНПИ</b>	КОМИСИЯ ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО
<b>КУИППД</b>	КОМИСИЯ ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ
<b>МВР</b>	МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ
<b>НАП</b>	НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ
<b>НК</b>	НАКАЗАТЕЛЕН КОДЕКС
<b>НС</b>	НАРОДНО СЪБРАНИЕ
<b>ПИС АПИС</b>	ПРАВНА ИНФОРМАЦИОННА СИСТЕМА АПИС
<b>САС</b>	СОФИЙСКИ АПЕЛАТИВЕН СЪД

## ВЪВЕДЕНИЕ

Отнемането на имущество, придобито чрез престъпна дейност или на незаконно придобито имущество, е инструмент за активно противодействие на тежки престъпления, които са от естество да генерират доходи за своите извършители или за свързани с тях лица.

Ирландия е една от първите държави, създали Бюро (Комисия) за отнемане на имущество, която инициира процедура за отнемане без присъда чрез гражданскоправни механизми през 1996 година.<sup>1</sup> Оттогава този инструмент е част от цялостен пакет от специализирани законови разпоредби и институции в голям брой държави.

Прилагането на подобен механизъм е израз на политика за радикално противодействие на престъпността и е резултат от разбирането за наличие на висок риск от разрастване и задълбочаване на негативния ефект на тежката престъпност върху управлението и развитието на всяка държава.<sup>2</sup>

Конкретните мотиви за разработване и прилагане на законодателство за отнемане на незаконно придобито имущество са различни за отделните

държави. Най-често те се коренят в естеството на конкретните проблеми, които държавата си поставя за цел да разреши. Така например в Ирландия основната цел е противодействие на тероризма, в Италия – отнемане на имущество, принадлежащо на мафията, а в България – противодействие на организираната престъпност и корупцията.

Подобен тип политика има за цел не само да намали тежката престъпност като отнема в полза на държавата имуществото, което тя генерира. Тази политика се разгръща и в по-широк план – като обща превенция на възможността за придобиване и притежаване на незаконни средства, които могат да бъдат използвани за поддържане съществуването организирани престъпни мрежи, или най-малкото – създават подходяща публична среда за тяхното развитие. Това е политика, която следва да „разубеждава“ бъдещите извършители на подобни престъпления, като им покаже, че има работещи механизми, които няма да допуснат някой да печели от собственото си неправомерно поведение.

Съществуването и прилагането на законодателството

<sup>1</sup> Конкретният повод е свързан с убийството на журналистката Вероника Герен. Гражданското недоволство и незабавната реакция на официалните институции на Ирландия водят до приемането на специално законодателство, Criminal Assets Bureau Act, според който активите, закупени с пари, получени чрез престъпление, могат да бъдат иззети от правителството в полза на държавата. За тази цел е създаден специфична структура, ангажирана с реализирането на тези цели – Criminal Assets Bureau (CAB).

<sup>2</sup> Въвеждането на този инструментариум в България бе съпътствано от последващо прилагане и на други политики за противодействие на корупцията и организираната престъпност, както и от създаването на институции като специализирания съд и специализираната прокуратура.



за отнемане на имуществото е ясен сигнал към цялото общество за категорична политика на нетолерантност към генерирането на облаги като резултат от дейността на извършители на тежки престъпления и за неотменимост на отнемането на всяко имущество, чийто законен произход не може да бъде доказан. В този смисъл най-безспорното доказателство за ефективно прилагане на закона е постигането на силен превантивен ефект.

Тъй като става въпрос за специализирана политика, която би трябвало да отговори на нараснал риск от „превземане на държавата от корупцията“<sup>3</sup>, спрямо нея има очакване да ограничи възможностите за действие на организираната престъпност и тежката корупция, както и да отнеме ресурсите, с които могат да застрашат отново публичния интерес.

За разлика от класическите примери на конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност, отнемането на имущество, което не се основава на присъда, позволява да бъдат разширени и допълнени възможните действия към лица, спрямо които, по различни причини, те не са били възможни или не са завършили успешно в рамките на наказателното производство.

Въвеждането на модела за отнемане на имущество без влязла в сила присъда има за цел да преодолее някои от недостатъците на отнемането, което се основава на влязла в сила присъда (отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност). Основните предимства са свързани с възможността за значително по-бърза реакция на институциите, по-добри възможности за налагане на обезпечение и запазване на имуществото до неговото отнемане, както и независимост на производството по отнемане от изхода на наказателното производство. При отнемането без влязла в сила присъда, органите по конфискация „преследват“ имуществото, а не конкретното лице, у което то се намира.

Успешният модел на отнемане на имущество зависи от недопускането на политически натиск върху работата на органите, прилагащи процедурите за обезпечаване и отнемане на имущество, от дейността им, основана на принципите на почтеност и прозрачност, както и от гарантиране на правото на справедлив процес и защита на основните човешки права. Често етапите, свързани с управлението на обезпеченото или отнето имущество се оказват решаващи за оценката за ефективност на процедурите по отнемане, както и за капацитета на институциите да постигнат предвидените в закона цели. Превантивният ефект на факта на отнемане

на незаконно имущество, както и възможността за използването му в интерес на обществото, е определящ за повишаване на доверието на гражданите и възстановяване на справедливостта.

<sup>3</sup> В съответствие с определението на Световната банка за най-тежката форма на политическа корупция „state capture“ (превземане на държавата).

## ГЛАВА I

# ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПОДХОДИ ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ

Отнемането в полза на държавата на незаконно придобито имущество не е новост в българското законодателство. През различните исторически периоди на развитие на държавата, този институт е имал различни характеристики, обхват и процедура за прилагане, които се определят от променящи се обществено-икономически условия.

Историческият преглед на законодателството в тази насока показва, че са съществували няколко режима за отнемане на имущество в полза на държавата с различен характер и различни правни последици.

Първият от тях е свързан с конфискацията като вид наказание. То се включва в системата на наказанията с влизането в сила на Наказателния кодекс през 1968 г. Неговото съдържание се изразява в отнемане в полза на държавата на имущество, принадлежащо на осъдения, когато той е извършил престъпление, за което е предвидено това наказание. Именно тази особеност на конфискацията определя и реда за налагането ѝ в рамките на наказателно производство.

**Конфискация като наказание** за извършено престъпление е „принудително и безвъзмездно отчуждаване в полза на държавата на принадлежащото на виновния имущество или на част от него, на определени имущества на виновния или на части от такива имущества“ (чл. 44, ал. 1 от

Наказателния кодекс). Такова наказание може да се наложи само за онова престъпление, за което то е предвидено,<sup>4</sup> а преценката за кои престъпления ще се предвижда е правомощие на законодателя при формулирането на съставите на отделните видове престъпления. Предвид личния характер на наказателната отговорност, конфискацията като наказание може да засегне само имущество, което е лично на осъдения. Ако такова имущество липсва, това наказание, макар и предвидено, не може да бъде наложено (чл. 45, ал. 1 от Наказателния кодекс). Като част от системата на наказанията по българското наказателно право, конфискацията се налага в рамките на наказателно производство.

Вторият режим се създава отново в Наказателния кодекс през 1982 г. Той предвижда да се отнема в полза на държавата придобитото чрез престъпление, когато то не подлежи на връщане или възстановяване.<sup>5</sup> Тази мярка на държавна принуда, която не е наказание, се налага наред с наказанието в рамките на наказателното производство. Приложението ѝ е допустимо при всички видове престъпления, при които с извършването им би могло да се придобие имущество. Няма ограничение и във видовете имущество, към което може да се отнася този ред за отнемане, стига да е изпълнено условието то да е придобито от съответното престъпление.

<sup>4</sup> Към момента това са около 20 вида престъпления, например против републиката, против собствеността и други.

<sup>5</sup> Чл. 53, ал. 2, б. „б“ от Наказателния кодекс.

**Отнемане в полза на държавата на имущество, придобито чрез престъпление** по чл. 53 от Наказателния кодекс е мярка на държавна принуда, която не е наказание. Към нейното приложение се пристъпва също в рамките на наказателното производство, тъй като тази мярка се налага наред с наказанието за извършеното престъпление. Прилагането ѝ не е ограничено от вида на извършеното престъпление. Няма ограничение и за имуществото, което може да бъде отнето, както и в чия фактическа власт се намира то към момента на постановяване на присъдата. Достатъчно е да е установено по безспорен начин, че имуществото е придобито от престъпление. Изследването на тази връзка се извършва в рамките на наказателното производство за съответното престъпление, а отнемането се постановява с акта, с който наказателният съд се произнася по вида и размера на наказанието за това престъпление.

**Придобито от престъпна дейност** е всяко имущество, оценено в пари, което е придобито, пряко или косвено, във връзка с извършено престъпление.

Промяната в обществено-политическите и икономическите отношения в периода след 1989 г. доведе и до промяната в характера на престъпната дейност чрез появата на нови форми на нейната организация. Разрастването на тази престъпна дейност и извън пределите на страната обективно доведе до генериране на имущество с престъпен характер в мащаби, които породиха и необходимостта от създаване на допълнителни механизми за неговото установяване и отнемане в полза на държавата, което да допринесе за подобряване на ефективността по противодействие на тази престъпност. Така през 2005 г. влиза в сила Законът за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ЗОПДИППД, отм.). Този нов режим не създаде колизия с отнемането на придобитото чрез престъпление по реда на Наказателния кодекс, описано по-горе. Според изричното указание на чл. 1, ал. 2 от ЗОПДИППД (отм.), към неговото приложение можеше да се пристъпи, когато имуществото не подлежеше на конфискация или на отнемане по реда на друг закон. За разлика от конфискацията като наказание за извършено престъпление и отнемането като мярка на принуда, която се налага заедно с наказанието в рамките на наказателното производство, ЗОПДИППД (отм.) предвиждаше производството по обезпечаването и отнемането на имуществото да се развива пред граждански съд.

Философията на ЗОПДИППД (отм.) беше изградена на базата на модела на разширената криминализация. Законът съдържаше каталог от престъпления, във

ИСТОРИЧЕСКИЯТ ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ПОСЛЕДНИТЕ 50 ГОДИНИ ПОКАЗВА, ЧЕ СА СЪЩЕСТВУВАЛИ НЯКОЛКО РЕЖИМА ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА С РАЗЛИЧЕН ХАРАКТЕР И ПРАВНИ ПОСЛЕДИЦИ: КОНФИСКАЦИЯТА КАТО НАКАЗАНИЕ, КОНФИСКАЦИЯТА КАТО МЯРКА ЗА ДЪРЖАВНА ПРИНУДА, ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ, ВЪЗ ОСНОВА НА ВЛЯЗЛА В СИЛА ПРИСЪДА, ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО, БЕЗ ВЛЯЗЛА В СИЛА ПРИСЪДА

връзка с наказателните производства, за които се поставяше в действие режимът за отнемане по него. Този каталог обхващаше повече по вид престъпления, в сравнение с изискванията на международните актове и актовете на вторичното право на ЕС в тази насока. Принципът на техния подбор се основаваше на възможността при извършването на съответното престъпление неговият деец да генерира престъпно имущество. Затова наред с престъпленията, свързани с наркотичните вещества и престъпленията против собствеността (кражба, грабеж, измама и др.), каталогът предвиждаше прилагането на закона и при тероризъм, убийство с користна цел, образуване, ръководене или членуване в организирана престъпна група и др. Така законодателят позволи да се пристъпи към отнемане на имущество и в определени случаи, когато престъплението обективно не генерира имущество, но естеството на престъпната дейност предполага такова имущество да бъде придобито пряко или косвено във връзка с нея.

ЗОПДИППД (отм.) съдържаше и още няколко съществени особености.

На първо място, за отнемането на имуществото по реда на този закон се изискваше наличието на влязла в сила присъда за извършеното

**ЗОПДИППД (ОТМ.) ПОЗВОЛИ  
ДА СЕ ПРИСТЪПИ КЪМ  
ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО И В  
ОПРЕДЕЛЕНИ СЛУЧАИ, КОГАТО  
ПРЕСТЪПЛЕНИЕТО ОБЕКТИВНО  
НЕ ГЕНЕРИРА ИМУЩЕСТВО, НО  
ЕСТЕСТВОТО НА ПРЕСТЪПНАТА  
ДЕЙНОСТ ПРЕДПОЛАГА  
ТАКОВА ИМУЩЕСТВО ДА  
БЪДЕ ПРИДОБИТО ПРЯКО  
ИЛИ КОСВЕНО ВЪВ ВРЪЗКА С  
НЕЯ. ТОЗИ МОДЕЛ ИЗИСКВА  
НАЛИЧИЕТО НА ВЛЯЗЛА В СИЛА  
ПРИСЪДА ЗА ИЗВЪРШЕНОТО  
ПРЕСТЪПЛЕНИЕ**

престъпление (отнемане, основано на присъда). Така законодателят изразяваше волята си предмет на отнемането да е само онова имущество, което е свързано пряко или косвено с престъпната дейност на лицето. Гражданският характер на производството даваше възможност да се обърне доказателствената тежест в сравнение с наказателното производство. Законът възлагаше на лицето, срещу което се води производството, да доказва в рамките на същото, че е придобило имуществото по правомерен начин.

На следващо място, ЗОПДИППД (отм.) изрично предвиждаше и възможността имуществото да се отнема и от трети лица (съпруг, низходящи и др.), когато се установи, че е престъпно придобитото от осъдения. Интервенцията в тяхната правна сфера беше възможна именно предвид гражданския характер на производството по отнемане на имущество, макар то да е генерирано по престъпен начин.

Създаването на ЗОПДИППД (отм.), освен като следваща необходима стъпка в посока към подобряване на ефективността в борбата с организираната престъпност, е и израз на изпълнението на задълженията на Република България по международни актове в тази област (Конвенцията на ООН за борба срещу незаконния трафик на упойващи и психотропни вещества от 1988 г.<sup>6</sup>; Конвенцията на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите престъпление от 1990 г.<sup>7</sup>; Конвенцията на ООН относно транснационалната организирана престъпност от 2000 г.<sup>8</sup>; Конвенцията на ООН срещу корупцията от 2003 г.<sup>9</sup> и др.) и редица актове на вторичното право на Европейския съюз, които имат отношение към института на отнемането на престъпно имущество в полза на държавата (Рамково решение 2001/500/ПВР на Съвета относно прането на пари, идентифицирането, проследяването, изземването и конфискацията на средствата и приходите от престъпна дейност<sup>10</sup>; Рамково решение 2003/577/ПВР на Съвета за изпълнение в Европейския съюз на решенията за обезпечаване на имущество или доказателства<sup>11</sup>; Рамково решение 2005/212/ПВР на Съвета относно конфискацията на облаги, средства и имущество от престъпления<sup>12</sup>; Рамково решение 2006/783/ПВР на Съвета за прилагане на принципа за взаимно признаване на решения за конфискация<sup>13</sup> и др.).

За съжаление, сравнително краткият период от време на прилагането му, спрямо продължителността на процедурата (от средата на 2005 г. до края на 2012 г.), не позволи да се проследят с необходимата степен на задълбоченост положителните тенденции, както и да се открият дефицитите на съдържащата се в него уредба. ЗОПДИППД (отм.) беше отменен през 2012 г. с влизането в сила на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ)<sup>14</sup>, който е част от правната система на Република България и към момента<sup>15</sup>. Макар на пръв поглед да изглежда, че двата закона имат едно и също приложно поле, по същество те са различни.

**Анализът на Закона за отнемане на незаконно имущество няма да бъде пълен, ако не бъдат**

<sup>6</sup> Достъпна на: [http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf).

<sup>7</sup> Достъпна на: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/141.htm>.

<sup>8</sup> Достъпна на: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>.

<sup>9</sup> Достъпна на: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf).

<sup>10</sup> Достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:03:32001F0500:BG:PDF>.

<sup>11</sup> Достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003F0577:BG:PDF>.

<sup>12</sup> Достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:07:32005F0212:BG:PDF>.

<sup>13</sup> Достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:09:32006F0783:BG:PDF>.

<sup>14</sup> Пълният текст на ЗОПДНПИ е публикуван на интернет-страницата на КОНПИ <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/nacionalno-29/> в секцията „Нормативни актове“.

<sup>15</sup> Съществуването на такъв закон не е новост за българското право. През 1919 г. в България влиза в сила Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобити имоти. Като такива са се определяли имотите, придобити от широк кръг лица (обществени служители, частни физически лица или юридически лица) във връзка с извършено от тях престъпление или на друго, определено в същия закон, основание.

## СРАВНИТЕЛНО КРАТКИЯТ ПЕРИОД НА ПРИЛАГАНЕ НА ЗОПДИПД (ОТМ.) ЗАТРУДНЯВА ЗАДЪЛБОЧЕНИЯ АНАЛИЗ НА ДЕФИЦИТИТЕ И ПОЛОЖИТЕЛНИТЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО МУ

отчетени обстоятелствата, съпътствали неговото приемане и най-вече външните фактори, довели до приемането на нов закон с различен модел на отнемане на имущество през 2012 г.

Една от причините за промяна в концепцията за отнемане на имуществото е свързана с поредица от препоръки на Европейската комисия, които могат да бъдат открити във всички доклади за България след юли 2009 г. Акцент още през 2009 г. е поставен върху критиката на големия брой „вратички“ в тогава действащия закон, които затрудняват ефективната работа на КУИППД. Конкретната препоръка по отношение на противодействието на корупцията и организираната престъпност е: „да се подобри ефикасността на системата за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност“.<sup>16</sup>

Докладът от март 2010 г. съдържа по-конкретни препоръки за промени на законодателството, свързано с отнемане на имущество, включително разширяване на определението на „свързани лица“, чието имущество може да бъде конфискувано, даване на правото на КУИППД да действа по собствена инициатива, да оценява имуществото въз основа на пазарната стойност, както и промяна по отношение на страните, върху които пада доказателствената тежест, когато има подозрения

за незаконно придобиване на имущество. За първи път в този доклад е включено изискване за съсредоточаване на правните промени, така че при отнемане на имущество от гражданските съдилища, то да бъде независимо от изхода на наказателното производство.<sup>17</sup>

През юли 2010 г. Докладът на ЕК вече съдържа ясни насоки и конкретна препоръка за възприемане чрез законодателни промени на модела на гражданската конфискация, която не се основава на присъда.<sup>18</sup>

Докладите от 2011 г. също поддържат тази препоръка и я доразвиват с изискването за възможност Комисията да се самосезира като извършва *ex-officio* проверка на имуществото на високопоставени служители, магистрати и политици, както и да може да разглежда анонимни сигнали.<sup>19</sup>

В отговор на препоръките в докладите на ЕК, през юли 2011 г. е направен опит за приемане на Закон за отнемане на имущество, придобито от престъпления и административни нарушения. Проектът е разработен от Министерство на правосъдието през 2010 г.,

ЕДНА ОТ ПРИЧИНИТЕ ЗА ПРОМЯНА  
В КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ НА  
ИМУЩЕСТВОТО И ПРИЕМАНЕТО НА  
НОВИЯ ЗАКОН ОТ 2012 Г. Е СВЪРЗАНА  
С ПОРЕДИЦА ОТ ПРЕПОРЪКИ НА  
ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ, КОИТО  
МОГАТ ДА БЪДАТ ОТКРИТИ ВЪВ ВСИЧКИ  
ДОКЛАДИ ЗА БЪЛГАРИЯ СЛЕД ЮЛИ  
2009 ГОДИНА

<sup>16</sup> Вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 22 юли 2009 г.

<sup>17</sup> Вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 23 март 2010 г.

<sup>18</sup> Вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 20 юли 2010 г.: „да се доусъвършенства законодателството за отнемане на имущество, като се следват принципа на гражданската конфискация, която не се основава на присъда, и препоръките на Венецианската комисия към Съвета на Европа, по-специално за да се гарантира прилагането на законодателството, като същевременно се зачитат основните права и свободи; да се разгледа възможността за даване на КУИППД на право на инициатива да образува производство за поставяне под възбрана и отнемане на имущество, да се въведат правила за възбрана на имущество в ранния етап на разследването в сътрудничество с прокуратурата и да се разшири категорията на свързаните лица, за да могат да се предприемат по-целенасочени мерки срещу престъпността посредством отнемането на имущество.“

<sup>19</sup> Вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 18 февруари 2011 г.: „Важно е окончателната версия на новия закон, при съблюдаване на основните права, да дава възможност за включване на принципа, според който отнемането може да бъде решено без присъда, както и да позволява предприемането на действия по анонимни сигнали. Законът следва също така да транспонира по ефективен начин приложимите достижения на правото на ЕС във връзка с разширената конфискация. Законът ще изисква тясно и ефективно сътрудничество между комисията, натоварена да прилага закона за отнемане на имущество, и останалите органи, по-специално прокуратурата.“ и Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 20 юли 2011 г.: „Приемане на законодателство, даващо възможност за извършването на гражданска конфискация, която не се основава на присъда, и за свършването на *ex-officio* проверка на имуществото на високопоставени служители, магистрати и политици, и демонстриране на резултати в тази сфера. Установяване на ефективно сътрудничество между комисията за отнемане на имущество, финансовите институции, административните органи и прокуратурата, включително съвместните екипи, и постигане на резултати при обезопасяването на имуществото при започване на разследването.“

**ДОКЛАДИТЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ  
ЗА БЪЛГАРИЯ СЪДЪРЖАТ КОНКРЕТНА  
ПРЕПОРЪКА ЗА ПРЕМИНАВАНЕ  
КЪМ МОДЕЛА НА ГРАЖДАНСКАТА  
КОНФИСКАЦИЯ, КОЯТО НЕ СЕ ОСНОВАВА  
НА ВЛЯЗЛА В СИЛА ПРИСЪДА**

внесен е в Народното събрание на 31 май 2011 г., но е отхвърлен на първо гласуване от 41-то НС.<sup>20</sup>

В хода на изработване на проекта на закона, Министерство на правосъдието сезира Венецианската комисия, която изработи и изпрати на България доклади с оценка на представените варианти на законопроекта.<sup>21</sup> ЕК препоръчва на България да се съобрази с препоръките на Венецианската комисия.<sup>22</sup>

След отхвърлянето на проекта на Закон за отнемане на имущество, придобито от престъпления и административни нарушения, през 2011 г. ЕК продължи да следи темата за отнемане на имуществото.

През февруари 2012 г., в ситуация на вече внесен нов проект на закон за отнемане на имущество, ЕК препоръчва на България да приеме по-репресивно законодателство за отнемане на имущество, както и да подобри практиката и резултатите при отнемането на имущество от престъпна дейност. Докладът съдържа коментар на проектозакона и отново настоява за включване в правомощията на КУИПД на възможността за инициатива за проверка на имуществото на висши служители и политици, както и възможността КУИПД да започва проверки служебно при извършване на административни нарушения.

Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество използва по-широкото понятие – незаконно придобито

имущество, а не имущество, придобито от престъпление. То включва всяко имущество по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗОПДНПИ, за което не може да бъде разумно обяснено придобиването му спрямо законните доходи на лицето, което го е придобило.

Отнемане на незаконно придобито имущество (гражданска конфискация) е отнемане в полза на държавата на такова имущество в рамките на гражданското производство по ЗОПДНПИ. За неговото реализиране не се изисква наличие на влязла в сила присъда за извършеното престъпление, което е дало основание да се започне производството по този закон (отнемане, неосновано на присъда). С оглед видовете престъпления, които са основание за стартиране на производството за отнемане на незаконно придобито имущество, ЗОПДНПИ е възприел разширена криминализация. Каталогът на престъпленията, съдържащ се в закона, включва както престъпления, чрез извършването на които се генерира имущество (например престъпления против собствеността, престъпления, свързани с наркотичните вещества и техните аналози, изпиране на пари и др.), така и други престъпления, които дават възможност да се разшири обсеget на отнемането

**В ДОКЛАДИТЕ СИ ЕК НАСТОЯВА ЗА  
ВКЛЮЧВАНЕ В ПРАВОМОЩИЯТА  
НА КУИПД НА ВЪЗМОЖНОСТТА  
ЗА ИНИЦИАТИВА ЗА ПРОВЕРКА  
НА ИМУЩЕСТВОТО НА ВИСШИ  
СЛУЖИТЕЛИ, МАГИСТРАТИ И  
ПОЛИТИЦИ И ВЪЗМОЖНОСТТА  
КУИПД ДА ЗАПОЧВА ПРОВЕРКИ  
СЛУЖЕБНО ПРИ ИЗВЪРШВАНЕ НА  
АДМИНИСТРАТИВНИ НАРУШЕНИЯ**

<sup>20</sup> Гласовете са: 71 гласа „за“, 95 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“. Този проект предложи производството по отнемане на имуществото да не е обвързано с влязла в сила присъда за извършеното престъпление, а прагът на несъответствието между доходите и имуществото, при наличието на който да се пристъпва към отнемане, да е над 400 минимални работни заплати. Проектът не съдържаше законовоопределен срок на проверявания период, а предоставяше тази преценка на Комисията при образуване на производството за установяване на имуществото. По-подробно за съдържанието на проекта, вж. стенограма от обсъждането му в пленарното заседание на 41-то НС, проведено на 8 юли 2011 г., <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/77/ID/2628>.

<sup>21</sup> Докладите на Венецианската комисия на английски език се намират на сайта на Комисията: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)023-e).

CDL-AD(2011)023-e Opinion on the sixth revised draft act on forfeiture of assets acquired through criminal activity or administrative violations of Bulgaria adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011).

<sup>22</sup> Независимо от факта, че беше отхвърлен, законът предизвика обществена дискусия сред експерти и неправителствени организации като основен предмет на дискусията беше ниският праг на проверяваното имущество и опасението, че това ще доведе до сериозни нарушения на права на човека.

и към незаконно придобитото имущество на по-широк кръг лица. Доколкото отнемането може да обхване както придобитото от престъпление, така и всяко друго незаконно придобито имущество, това дава основание за определянето му като разширено отнемане.

Докладът на ЕК от юли 2012 г. дава положителна оценка на възприетия от новия Закон за отнемане на незаконно придобито имущество модел за гражданска конфискация без влязла в сила присъда<sup>23</sup>, но отбелязва че не са взети предвид всички препоръки, направени от ЕК (възможността Комисията да се самосезира и да разглежда анонимни сигнали).

Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ) е обнародван на 18 май 2012 г. Тъй като законопроектът е изработен и внесен от народни представители, процесът на неговото изработване не бе съпътстван от обществена дискусия. След внасянето на първоначалния проект, между първо и второ гласуване в пленарната зала, са внасяни корекции по същество, като някои от тях имат за цел да отразят конкретни препоръки към България, съдържащи се в току-що появилия се, към онзи момент, Доклад на ЕК от февруари 2012 г. (административните нарушения да станат основание за стартиране на производството, срок на проверката и други).<sup>24</sup>

Формалният критерий – приет закон – е вече изпълнен. Необходимостта от него е безспорна, тъй като наличието му е в съответствие с политиката на ЕС за създаване на съвременни правила за отнемане на незаконното имущество. Наличието на правна уредба в определена област само по себе си не е достатъчно. За постигане на целта на закона от съществено и определящо значение е как той ще се прилага. А за правилното приложение е важно да са налице няколко кумулативни условия:

- правилата, разписани в закона, да бъдат ясни и да не създават възможност за противоречиво тълкуване, а от там и противоречиво прилагане в различните краища на страната;
- изграждане на ефективен механизъм

за взаимодействие между Комисията и териториалните ѝ структури и други държавни органи;

- изграждането на административния капацитет на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и териториалните ѝ структури.

Първоначалният анализ на ЗОПДНПИ показва известни (дори сериозни) дефицити във всяко от по-горе изброените направления, които ще бъдат обсъдени на съответното им систематично място в настоящото изследване.

**ПРИЕМАНЕТО НА ТОЗИ ЗАКОН  
Е СЪПЪТСТВАНО ОТ СЕРИОЗЕН  
ПОЛИТИЧЕСКИ ДЕБАТ, КОЙТО  
НАМЕРИ ОТРАЖЕНИЕ И В РЕАКЦИИТЕ  
НА ОБЩЕСТВОТО. ВЪПРЕКИ ТОВА  
ПЪРВОНАЧАЛНИЯТ АНАЛИЗ НА  
ЗОПДНПИ ПОКАЗВА ИЗВЕСТНИ (ДОРИ  
СЕРИОЗНИ) ДЕФИЦИТИ.**

Законопроектът е внесен в Народното събрание на 17 януари 2012 г. и е окончателно приет три месеца и половина по-късно (на 3 май 2012 г.). Периодът от време, през който е разглеждан в съответната постоянна комисия, е сравнително достатъчен, което позволява да се формулират нормите в този закон в съответствие със Закона за нормативните актове и Указа по прилагането му. Без да подценяваме важността на правилното структуриране на един нормативен акт, в настоящия анализ няма да се спираме на въпроса кое е наложило поставянето на определени разпоредби не там, където им е систематичното място (например в чл. 1, ал. 2 се обявява кое имущество е незаконно придобито, в чл. 21, ал. 1 и 2 този въпрос се доразвива, а окончателно се

<sup>23</sup> Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 18 юли 2012 г.: „Този закон дава за първи път възможност за отнемане на незаконно придобито имущество посредством производство пред гражданските съдилища, при което не се изисква да има вече постановена осъдителна присъда и което може да бъде образувано след започване на наказателно производство за определени тежки престъпления, както и във връзка с определени административни нарушения. С приемането на закона, за което бе необходимо правителството да положи особени усилия в парламента, България откликна позитивно на дългогодишните препоръки от страна на международната общност и на множество български юристи. Комисията и държавите членки насърчиха и подкрепиха този подход.“

<sup>24</sup> Част от внесените промени между първо и второ четене бяха резултат от препоръки на Европейската комисия, подкрепени от страна на посланици на държави-членки на ЕС (Дания, Холандия, Германия, Франция и Великобритания) и САЩ. По-конкретно, обсъждани бяха препоръки за удължаване на срока на проверка на имуществото от 10 на 15 години, възможност за самосезиране на Комисията и разглеждане на анонимни сигнали. Не всички препоръки бяха приети от народните представители. Във връзка с разгорещените дискусии по време на приемането на Закона, както и заради опасения, че Законът няма да бъде приет, посланиците присъстваха на голяма част от заседанията на НС по време на обсъждането на текстовете на закона между двете четения.

завършва изясняването му с определението по § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби).

Много по-съществен проблем е наличието на непрецизен изказ при формулирането на някои разпоредби и липсата на връзка между тях. Такава е например формулировката в чл. 13, ал. 2 и 3, че директорите на териториалните дирекции и инспекторите в тях трябва, освен на изискванията за заемане на длъжността, да отговарят и на изискванията за несъвместимост. Явно е, че законодателят иска да изключи съществуването на основанията за несъвместимост, но до този извод се стига по пътя на тълкуването, а не по силата на изричната формулировка в съответните разпоредби, чиито буквален прочит води до точно обратния извод.

И ако тази посочена неточност е лесно преодолима, не така стои въпросът със съотношението на две от основополагащите за този закон норми. В чл. 22, ал. 1 се посочва изрично, че проверката по реда на закона започва по отношение на лице, което е привлечено като обвиняем за някое от изброените престъпления. В същото време в чл. 31 се съдържа задължение за наблюдаващите прокурори да уведомяват незабавно директорите на териториалните дирекции на Комисията за образуваните досъдебни производства за същите престъпления (чл. 31, т. 1) и за внесените обвинителни актове по тях (чл. 31, т. 3).

**ЕДИН ОТ ДЕФИЦИТИТЕ НА ДЕЙСТВАЩИЯ ЗАКОН Е ЛИПСАТА НА ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА УВЕДОМЛЕНИЕ КОЕ ЛИЦЕ Е ПРИВЛЕЧЕНО КАТО ОБВИНЯЕМ ЗА НЯКОЕ ОТ ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА, ПРЕДВИДЕНИ В ЗАКОНА – Т.Е. ЗА ОСНОВАНИЕТО, НА КОЕТО ЩЕ ЗАПОЧНЕ ПРОВЕРКАТА ПО ТОЗИ ЗАКОН**

Липсва, обаче, задължение за уведомление кое лице е привлечено като обвиняем за такова престъпление, т.е. за основаниято, на което ще започне проверката по този закон. А както е известно, привличането на едно лице като обвиняем е процесуално действие, което следва във времето образуването на производството и предхожда във времето внасянето на обвинителния акт в съда. Тази празнота се преодолява чрез чл. 7, ал. 2, т. 1 от Инструкция № 513 от 11.03.2013 г. за реда и сроковете за осъществяване на взаимодействие между Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Държавна агенция „Национална сигурност“, Министерство на вътрешните работи, органите към министъра на финансите и Прокуратурата на Република България. Тъй като тази инструкция е подзаконов нормативен акт, който се издава на основание делегация в ЗОПДНПИ (чл. 30, ал. 2), от гледна точка на правилата за съдържанието на подзаконовите актове, определени в Закона за нормативните актове, обсъжданата хипотеза по същество е дописване на закона. А подобен подход е недопустим.

ЗОПДНПИ беше атакуван два пъти пред Конституционния съд за установяване на противоконституционност на целия закон и отделни негови разпоредби. Като определи, че не намира основания за това по отношение на целия ЗОПДНПИ, Конституционният съд обяви за противоречащи на Конституцията само някои от неговите норми.<sup>25</sup>

Направените изменения в ЗОПДНПИ след влизането в сила на конституционните решения по същество са частични. Въпреки че бяха съобразени препоръките на Конституционния съд относно намаляването на продължителността на проверявания период, Народното събрание не отмени другите норми, които бяха обявени за противоконституционни.

На този етап от прилагане на закона все още е рано за цялостна оценка на влиянието му върху ефективността на Комисията. Резултатите от дейността на КОНПИ през последните три години показват устойчива тенденция на нарастване на стойността на отнетото в полза на държавата имущество, придобито от престъпна дейност, с влезли в сила съдебни решения.<sup>26</sup> Но посочените производства и влезли в сила присъди са били реализирани на основата на предишния закон. Проверките по новия закон все още са в начален

<sup>25</sup> Вж. Решение на Конституционния съд № 13 от 13 октомври 2013 г. по конституционно дело № 6 от 2012 г. и Решение на Конституционния съд № 2 от 23 май 2013 г. по конституционно дело № 1 от 2013 г., достъпни на <http://constcourt.bg/cases> в секция „Справки по дела“.

<sup>26</sup> През 2013 г. Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ) е отнела в полза на държавата имущество, придобито от престъпна дейност, по 41 влезли в сила съдебни решения на обща стойност 12 615 740,89 лв., съобщиха от комисията. Това е най-добрият резултат, постигнат през 8-годишното съществуване на КОНПИ. За сравнение, през предходната 2012 г. стойността на реално отнетото имущество е 12 369 345 лв., а през 2011 г. – 9 355 364 лв. С най-висока стойност е имуществото, отнето по искане на инспекторите от ТД София – 5 268 175,47 лв., следвано от това на отнетото по искане на инспекторите от ТД Варна – 3 205 765.75 лв.



КОНСТИТУЦИОННИЯТ СЪД НЕ НАМЕРИ  
ОСНОВАНИЯ ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА  
ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ И  
НЕСЪОТВЕТСТВИЕ С МЕЖДУНАРОДНИТЕ  
ДОГОВОРИ, ПО КОИТО РЕПУБЛИКА  
БЪЛГАРИЯ Е СТРАНА, ПО ОТНОШЕНИЕ  
НА ЦЕЛИЯ ЗОПДНПИ, А ОБЯВИ ЗА  
ПРОТИВОРЕЧАЩИ НА КОНСТИТУЦИЯТА  
САМО НЯКОИ ОТ НЕГОВИТЕ НОРМИ

стадий и най-вероятно през 2014 година ще бъде регистриран известен спад по този показател. В същото време, тенденцията на повишаване на стойността на отнетото в полза на държавата имущество, говори за постигането на определено равнище на ефективно взаимодействие между структурите на Комисията и съответните органи.

## ГЛАВА 2

# ОБЕЗПЕЧАВАНЕ И КОНФИСКАЦИЯ НА ОБЛАГИ ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ В ЕВРОПЕЙСКИ КОНТЕКСТ

Съдържанието на правото на Европейския съюз в областта на отнемането на имущество следва да бъде представено в контекста на реформата от Лисабонския договор, който премахна трите стълба и създаде един субект – ЕС. Независимо от тази промяна, е добре да напомним, че материята за отнемане на незаконно придобито имущество съпътства проблематиката за извършени престъпления като организирана престъпност и корупция, а тези престъпления до неотдавна бяха част от т. нар. трети стълб на ЕС<sup>27</sup>, където организацията и страните-членки са със споделена компетентност и са обект на междудържавно сътрудничество.<sup>28</sup>

И преди, и след реформата от Лисабонския договор, това означава, че страните-членки са компетентни да вземат решения доколкото ЕС не се произнесъл по даден въпрос. От своя страна, правото да взема решения в тази област на ЕС е обвързано с принципа на субсидиарност.<sup>29</sup>

Политиката за отнемане на незаконно имущество е в съответствие с насоката на общата политика на ЕС в областта на правосъдието и вътрешните работи. Този насока може да бъде открита както в специалния фокус на Лисабонския договор върху корупцията и организираната престъпност, така и в Стокхолмската програма.<sup>30</sup>

Редица държави-членки на ЕС прилагат отнемането на незаконно имущество като специфично средство за противодействие на тежката престъпност.

Приоритет има националната законодателна инициатива, освен ако ЕС не реши, че даден проблем може да бъде ефективно решен само на европейско ниво. В този смисъл, комуникацията, адресирана от Европейската комисия до Европейския съвет и Европейския парламент, озаглавена „Да гарантираме, че престъпността не си струва“<sup>31</sup> определя роля на

<sup>27</sup> Първите два „стълба“ на ЕС бяха съответно Европейската икономическа общност и Общата външна политика в областта на външните работи и сигурността.

<sup>28</sup> Чл. 2.2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, достъпен на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:bg:PDF>.

<sup>29</sup> Чл. 5.3 от Договора за Европейския съюз, достъпен на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:bg:PDF>.

<sup>30</sup> Стокхолмската програма: Отворена и сигурна Европа в услуга и защита на гражданите (Официален вестник С 115 от 4.5.2010 г.) определя приоритетите на Европейския съюз (ЕС) в сферата на правосъдието, свободата и сигурността за периода 2010 - 2014 г. Като се основава на постиженията на предшествващи документи – програмите от Тампере и Хага, тя цели да отговори на бъдещите предизвикателства и да подсили допълнително сферата на правосъдието, свободата и сигурността с дейности, насочени към интересите и потребностите на гражданите.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:bg:PDF>

<sup>31</sup> Виж Комисия на Европейските общности, Брюксел, 20.11.2008, COM(2008), 766 окончателен, Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, „Приходи от организираната престъпност. Да гарантираме, че престъпността „не си струва!“, достъпно на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0766:FIN:BG:PDF>.

**МАТЕРИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ  
НА НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО  
СЪПЪТСТВА ПРОБЛЕМАТИКАТА  
ЗА ИЗВЪРШЕНИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ  
КАТО ОРГАНИЗИРАНА  
ПРЕСТЪПНОСТ И КОРУПЦИЯ,  
КОИТО ДО РЕФОРМАТА ОТ  
ЛИСАБОНСКИЯ ДОГОВОР  
БЯХА ЧАСТ ОТ ТРЕТИЯ СЪЛЪБ  
“ПОЛИЦЕЙСКОТО И СЪДЕБНО  
СЪТРУДНИЧЕСТВО ПО  
НАКАЗАТЕЛНОПРАВНИ ДЕЛА”**

ЕС в борбата за изземване на престъпно имущество в следните насоки:

- да хармонизира действащото законодателство в страните-членки;
- да спомогне сътрудничеството и обмена на информация между службите за отнемане на имущество;
- да съдейства при създаването на нови инструменти за установяване и проследяване на престъпното имущество;
- да улесни прилагането на решенията за обезпечаване и отнемане на имуществото;
- да подобри сътрудничеството с трети страни чрез ратифицирането на международни конвенции и спогодби;
- чрез европейските програми за финансиране да помогне за създаването на нови програми и инициативи.

В изпълнение на тази програма в областта на конфискацията на имущество, придобито от престъпна дейност, са приети няколко рамкови решения, а именно:

1. Рамково решение 2001/500 ПВР на Съвета на ЕС от 26 юни 2001 г. относно прането на пари, установяването, проследяването, замразяването, отнемането и конфискацията на престъпно имущество;

2. Рамково решение 2003/577 ПВР на Съвета на ЕС от 22 юли 2003 г. за изпълнение на решения за обезпечаване на имущества и доказателства;

3. Рамково решение 2005/212 ПВР на Съвета на ЕС от 24 февруари 2005 г. относно конфискацията на облиги, средства и имущество от престъпление – това е решението, с което страните-членки се задължават да създадат нужните процедури и институции за ефективно отнемане на имущество.<sup>32</sup> С приемането на ЗОПДИППД (отм.) и създаването на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, България изпълнява изискванията на това рамково решение. Същото въвежда и друг фундаментален институт – обратната доказателствена тежест при определянето на законния произход на дадено имущество.

4. Рамково решение 2006/783 ПВР на Съвета на ЕС от 6 октомври 2006 г. относно прилагането на принципа за взаимно признаване на решенията за конфискация – прилага принципа за взаимно признаване на съдебните решения относно конфискацията.<sup>33</sup>

5. Решение на ЕС 2007/845 от 6 декември 2007 г. относно сътрудничеството между европейските служби за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност.

Целта на тези решения е създаването на достатъчно ефективна правна рамка и стандарти за отнемане на облигите от престъпление. Принципът, възприет в посочените по-горе рамкови решения е, че подобно отнемане е възможно в пределите на наказателно производство, от компетентен наказателен съд, след влязла в сила присъда и по отношение на имущество, придобито чрез престъпление.

**В ОБЛАСТТА НА КОНФИСКАЦИЯТА  
НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ОТ  
ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ, СА ПРИЕТИ  
НЯКОЛКО РАМКОВИ РЕШЕНИЯ, КОИТО  
ОПРЕДЕЛЯТ, НО И РАЗГРАНИЧАВАТ  
РОЛЯТА НА ЕС И НА ДЪРЖАВИТЕ-  
ЧЛЕНКИ В БОРБАТА ЗА ИЗЗЕМВАНЕ НА  
ПРЕСТЪПНО ИМУЩЕСТВО**

<sup>32</sup> „Целта на настоящото рамково решение е да гарантира, че всички държави-членки разполагат с достатъчно ефективни норми относно конфискацията на облигите от престъпление, също и по отношение на доказателствената тежест относно произхода на имуществото на лице, което е осъдено за престъпление, което е свързано с организираната престъпност.”

<sup>33</sup> Изискванията на това Рамково решение са въведени в националното законодателство със Закона за признаване, изпълнение и изпращане на решения за конфискация или отнемане и решения за налагане на финансови санкции (ДВ, бр. 15 от 2010 г.).

**ПРИНЦИПЪТ, ВЪЗПРИЕТ В РАМКОВИТЕ  
РЕШЕНИЯ НА ЕС Е, ЧЕ ОТНЕМАНЕ  
НА ИМУЩЕСТВО Е ВЪЗМОЖНО  
В ПРЕДЕЛИТЕ НА НАКАЗАТЕЛНО  
ПРОИЗВОДСТВО, ОТ КОМПЕТЕНТЕН  
НАКАЗАТЕЛЕН СЪД, СЛЕД ВЛЯЗЛА В  
СИЛА ПРИСЪДА И ПО ОТНОШЕНИЕ  
НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ЧРЕЗ  
ПРЕСТЪПЛЕНИЕ**

С Рамково решение 2001/500/ПВР се усъвършенстват правилата за конфискация, съдържащи се в Съвместно действие 98/699/ПВР, прието от Съвета на основание член К.3 от Договора за ЕС, относно прането на пари, определяне, издирване, замразяване, изземване и конфискация на средствата и облагите от престъпление.

Така съгласно чл. 3 от Решението всяка държава-членка, с оглед нейните материално-процесуалноправни норми, уреждащи конфискацията на приходи от престъпна дейност, следва да направи възможна и конфискацията на имущество, съответстващо като стойност на приходите от такава дейност, когато последните не могат да бъдат иззети (т.нар. конфискация на еквивалентна стойност). Заедно с това държавите-членки се задължават да обработват молбите на други държави-членки за установяване, проследяване, замразяване или изземване и конфискация на активи със същия приоритет, както при националното им производство (чл. 4 от Решението).

Що се отнася до съдържанието на понятията „имущество“, „приходи“ и „конфискация“, Решението не ги определя експлицитно, а препраща към тези, използвани в Конвенцията на Съвета на Европа от 1990 г. за прането, проследяването, изземването и конфискацията на приходи от престъпна дейност.

Правилата на ЕС в областта на конфискацията се уплътняват и доразвиват с приетото през 2005 г. Рамково решение 2005/212/ПВР. С него се цели да се гарантират достатъчно ефективни норми за всички държави-членки относно конфискацията на облагите от престъпление и относно доказателствената тежест за произхода на имуществото на лице, осъдено за престъпление, свързано с организираната престъпност.

За разлика от Рамковото решение от 2001 г.,

въпросният акт дава определение на релевантните в тази материя понятия „облага“, „имущество“, „средства на престъплението“, „конфискация“ и „юридическо лице“.

Изрично се предвижда възможността за конфискация на средства на престъплението или облаги от него, включително и за т.нар. конфискация на еквивалентната стойност, във всички случаи, при които за престъплението се предвижда наказание лишаване от свобода над една година (чл. 2, пар. 1 от решението).

Същевременно, с Рамково решение 2005/212/ПВР за първи път се въвежда изключение от принципа, че конфискация е възможна само в пределите на наказателния процес. Така съгласно чл. 2, пар. 2, във връзка с данъчни престъпления, държавите-членки могат да прилагат процедури, различни от наказателното производство, за да отнемат от извършителите облагите от престъплението.

За първи път се установяват и разширени правомощия за конфискация или т.нар. разширена конфискация при изрично изброени тежки престъпления, извършени в рамките на престъпна организация или попадащи в обхвата на Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета относно борбата с тероризма (чл. 3).

**ХАРАКТЕРНОТО ЗА РАЗШИРЕНАТА  
КОНФИСКАЦИЯ, РЕЗУЛТАТ ОТ  
РАЗВИТИЕТО НА КОНЦЕПЦИЯТА  
ЗА КОНФИСКАЦИЯ НА НИВО ЕС Е,  
ЧЕ В СЛУЧАИТЕ НА ИЗВЪРШЕНИ  
ТЕЖКИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ Е  
ВЪЗМОЖНО ОТНЕМАНЕТО  
И НА ИМУЩЕСТВО, КОЕТО  
НЕ ПРОИЗТИЧА ПРЯКО ОТ  
КОНКРЕТНОТО ПРЕСТЪПЛЕНИЕ,  
ПОРАДИ КОЕТО НЕ Е  
НЕОБХОДИМО УСТАНОВЯВАНЕТО  
НА ВРЪЗКА МЕЖДУ АКТИВИТЕ,  
ПРИДОБИТИ ОТ ПРЕСТЪПНА  
ДЕЙНОСТ НА ОСЪДЕНОТО ЛИЦЕ,  
И КОНКРЕТНОТО ПРЕСТЪПНО  
ПОСЕГАТЕЛСТВО**

Характерното за този вид конфискация е, че в случаите на извършени такива престъпления, е възможно отнемането и на имущество, което не произтича пряко от конкретното престъпление, поради което не е необходимо установяването на връзка между активите, придобити от престъпна дейност на осъденото лице, и конкретното престъпно посегателство. Този извод личи най-ясно от разпоредбата на чл. 3, пар. 2, буква „в“, според която всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да създаде възможност за конфискация, най-малко в случаите, в които е установено, че стойността на имуществото е непропорционална на правомерните доходи на осъденото лице и национален съд, на основание на конкретни факти, е стигнал до пълното убеждение, че съответното имущество е придобито чрез престъпна дейност на това осъдено лице.

В границите на т.нар. разширена конфискация рамковото решение установява и две нови положения. Отново се предвижда изключение от посочения по-горе принцип, като се позволява на държавите-членки да прилагат процедури, различни от наказателно производство, за да отнемат от извършителя въпросното имущество (чл. 3, пар. 4). За първи път се създава възможност по преценка на държавите-членки да бъде конфискувано имущество, придобито не от осъденото лице, а от трети лица. В това число са лица, които се намират близко до съответното лице, както и юридически лица, върху които осъденото лице лично или чрез най-близки до него лица, има контролно влияние (чл. 3, пар. 3).

Анализираните рамкови решения задават, условно казано, „материалните“ предпоставки, при наличие на които държавите-членки пристъпват към конфискация на имущество от престъпления. В допълнение към този анализ следва да бъдат споменати още две рамкови решения, които регламентират процедурите или установяват процесуалните инструменти, посредством които става възможно изпълнението на вече постановени решения за конфискация.

Това са Рамково решение 2003/577/ПВР на Съвета за изпълнение в Европейския съюз на решения за обезпечаване на имущество или доказателства и Рамково решение 2006/783/ПВР на Съвета за прилагане на принципа на взаимно признаване на решения за конфискация. Целта и на двете е да създадат правила, по силата на които държавите-членки да признават и изпълняват на своя територия решения за обезпечаване, съответно за конфискация, издадени по наказателни производства от съдебни органи на друга държава-членка.

В ГРАНИЦИТЕ НА ТАКА НАРЕЧЕНАТА РАЗШИРЕНА КОНФИСКАЦИЯ, С РАМКОВОТО РЕШЕНИЕ ПЪРВИ ПЪТ СЕ СЪЗДАВА ВЪЗМОЖНОСТ ПО ПРЕЦЕНКА НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ ДА БЪДЕ КОНФИСКУВАНО ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО НЕ ОТ ОСЪДЕНОТО ЛИЦЕ, А ОТ ТРЕТИ ЛИЦА. В ТОВА ЧИСЛО СА ЛИЦА, КОИТО СЕ НАМИРАТ БЛИЗКО ДО СЪОТВЕТНОТО ЛИЦЕ, КАКТО И ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА, ВЪРХУ КОИТО ОСЪДЕНОТО ЛИЦЕ ЛИЧНО ИЛИ ЧРЕЗ НАЙ-БЛИЗКИ ДО НЕГО ЛИЦА, ИМА КОНТРОЛНО ВЛИЯНИЕ

Правните положения, възприети в двете рамкови решения – от 2001 г. и 2005 г., са допълнени с предложения от ЕК проект на Директива за обезпечаване и конфискация на облиги от престъпна дейност в Европейския съюз. Тя доразвива изключенията, описани по-горе, като въвежда и принципно нови правила в тази област. Целта е да ограничи, до колкото е възможно, установените в правоприлагането пречки за конфискация, така че този подход да се превърне в ефективен инструмент в борбата с тежката и организирана престъпност.

ПРАВНИТЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЪЗПРИЕТИ  
В ДВЕТЕ РАМКОВИ РЕШЕНИЯ – ОТ  
2001 Г. И 2005 Г., СА ДОПЪЛНЕНИ  
С ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТ ЕК ПРОЕКТ  
НА ДИРЕКТИВА ЗА ОБЕЗПЕЧАВАНЕ  
И КОНФИСКАЦИЯ НА ОБЛИГИ ОТ  
ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ

**ДИРЕКТИВАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА ЗА ОБЕЗПЕЧАВАНЕ И КОНФИСКАЦИЯ НА ОБЛАГИ ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПРЕДЛАГА ОТКЛОНЕНИЕ ОТ ПРИНЦИПА, СПОРЕД КОЙТО ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО Е ВЪЗМОЖНО САМО СЛЕД ВЛЯЗЛА В СИЛА НАКАЗАТЕЛНА ПРИСЪДА**

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА ЗА ОБЕЗПЕЧАВАНЕ И КОНФИСКАЦИЯ НА ОБЛАГИ ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ<sup>34</sup>**

С оглед укрепване на очертаната по-горе правна рамка на ЕС в областта на конфискацията, както и за постигане на по-ефективна и широко приложима конфискация на активи от престъпна дейност, се предлага отклонение от принципа, според който отнемане на имущество е възможно само след влязла в сила наказателна присъда. Именно въвеждането на възможности за отнемане на имущество в случаи, когато не може да се стигне до присъда, е целта на предложението на Европейската комисия за приемането на Директива на ЕП и на Съвета за обезпечаване и конфискация на облиги от престъпна дейност в Европейския съюз.

Създаването на подобна директива бе съпътствано от големи очаквания, някои от които достигаха дори до обсъждане на възможността за въвеждане на отнемането на имущество без влязла в сила присъда на европейско ниво. Подобно разширяване на концепцията беше подкрепено на заседания на Съвета на министрите в края на 2011 г. и началото на 2012 г. от България, Италия и Ирландия. Текстовете на директивата, обаче, останаха далеч под тези очаквания, като конфискацията на имущество остава основно свързана с наказателното производство и предвиди само няколко изключения от действащия режим.

Въпросът за възможно разширяване на обхвата на Директивата до случаи на отнемане на имущество без влязла в сила присъда, е обсъждан в началото на Ирландското председателство на ЕС, по време на

неформалния Съвет на министрите на правосъдието в Дъблин, проведен през януари 2013 г.

Видно от разпоредбата на чл. 1 от проектодирективата относно предмета ѝ, се запазва принципът за възможна конфискация на облиги от престъпна дейност при наказателни дела. Отклонение от него се предвижда за неоснованата на присъда конфискация, като се дава свобода на държавите-членки тя да бъде налагана не само от наказателни, но и от граждански или административни съдилища.

С обяснителната норма на чл. 2 се определят изрично относимите понятия, като внимание заслужава допълнената дефиниция на „облага“. Тя обхваща вече не само всяка икономическа изгода, придобита чрез престъпление, но и всяко последващо повторно инвестиране или преобразуване на преки облиги от страна на заподозряно или обвиняемо лице, както и от всякакви стойностни ползи. Много по-ясно – чрез препращане към конкретните актове на ЕС съобразно областите на престъпността, посочени в чл. 83, пар. 1 от Договора от Лисабон, се определя обхватът на престъпленията, облигите от които подлежат на обезпечаване и конфискация по смисъла на проектодирективата.

По съвсем категоричен начин се разграничават двата вида конфискация – тази, основана на присъда, (която

**СЪЗДАВАНЕТО НА ДИРЕКТИВА ЗА ОБЕЗПЕЧАВАНЕ И КОНФИСКАЦИЯ НА ОБЛАГИ ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ БЕ СЪПЪТСТВАНЕ ОТ ГОЛЕМИ ОЧАКВАНИЯ, НЯКОИ ОТ КОИТО ДОСТИГАХА ДО ОБСЪЖДАНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТТА ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА ОТНЕМАНЕТО НА ИМУЩЕСТВО БЕЗ ВЛЯЗЛА В СИЛА ПРИСЪДА, НО ТОВА НЕ СЕ ПРЕВЪРНА В ОБЩО ПРАВИЛО, А ПО-СКОРО БЯХА ПРЕДВИДЕНИ НЯКОЛКО ИЗКЛЮЧЕНИЯ**

<sup>34</sup> Предложението за директива е достъпно на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0085:FIN:BG:HTML>. Към дата на издаване на настоящия доклад предложението е разгледано в Комисията по свободите, правосъдието и вътрешните работи на Европейския парламент (резюме от доклада е достъпно на <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0178+0+DOC+XML+V0//BG>) и се очаква да бъде гласувано на първо четене на 26 февруари 2014 г.

ЧРЕЗ ПРЕПРАЩАНЕ КЪМ  
 КОНКРЕТНИТЕ АКТОВЕ НА ЕС,  
 СЪОБРАЗНО ОБЛАСТИТЕ НА  
 ПРЕСТЪПНОСТТА, ПОСОЧЕНИ  
 В ЧЛ. 83, ПАР. 1 ОТ ДОГОВОРА  
 ОТ ЛИСАБОН, СЕ ОПРЕДЕЛЯ  
 ОБХВАТЪТ НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА,  
 ОБЛАГИТЕ ОТ КОИТО  
 ПОДЛЕЖАТ НА ОБЕЗПЕЧАВАНЕ И  
 КОНФИСКАЦИЯ ПО СМИСЪЛА НА  
 ПРОЕКТОДИРЕКТИВАТА

се дели на обикновена, включително конфискация на еквивалентната стойност и на разширена конфискация) и такава, неоснована на присъда.

При разширената конфискация с проектодирективата се премахват алтернативните варианти пред държавите-членки, зададени в Рамково решение 2005/212/ПВР, като се установява правило, единно за всяка от тях, а именно: да предприемат необходимите мерки, които правят възможна конфискацията на имущество на лице, осъдено за престъпление, когато въз основа на конкретни факти съдът сметне, че за въпросното имущество съществува значително по-голяма вероятност да е придобито от осъденото лице в резултат на сходна престъпна дейност, отколкото от друга дейност.

Заедно с това разпоредбата на чл. 4, пар. 2 съдържа и две хипотези, при които такава разширена конфискация е изключена – когато престъпната дейност не може да бъде обект на наказателно производство поради погасяване по давност, съгласно националното наказателно право, както и когато лицето е било оправдано за нейното извършване в предходен съдебен процес или в други случаи на приложимост на принципа *ne bis in idem*.

Що се отнася до предвидената за първи път конфискация без присъда, от нормата на чл. 5 от проектодирективата е видно, че приложното ѝ поле е твърде ограничено. Тя е възможна само в две, изрично посочени хипотези – когато липсата на присъда се дължи на: а) смърт или трайно заболяване на лицето, което прави невъзможно по-нататъшното му наказателно преследване или б) заболяване, бягство от преследване или невявяване на съдебния процес, които

водят до невъзможност за действителното наказателно преследване на лицето в разумен срок и създават сериозен риск от погасяване на производството по давност.

Допълват се и се усъвършенстват и правилата, установени за първи път с Рамково решение 2005/212/ПВР, отнасящи се до конфискацията на имущество от трети лица. За разлика от необвързващия характер на разпоредбата на чл. 3, пар. 3 от рамковото решение, което позволява преценка на отделните държави-членки дали да предвидят в националните си законодателства конфискуване на имущество от трети лица, то проектодирективата задължава държавите-членки да предприемат необходимите мерки, за да направят възможна подобна конфискация.

Няколко хипотези на конфискация на облиги, прехвърлени на трети лица третира чл. 6. Става въпрос за облиги, прехвърлени от осъденото лице (лично или от негово име), или от заподозрени или обвинени лица. Предвидени са и гаранции с оглед защита на добросъвестно придобилите такова имущество лица. Така, според чл. 6, пар. 2 конфискуване на имуществото от трети лица е възможно след преценка на редица обстоятелства, сред които дали имуществото е прехвърлено безвъзмездно или на цена, по-ниска от пазарната, дали третото лице е знаело или предполагало, че това имущество има незаконен произход или дали прехвърлянето му е с цел да се избегне конфискация.

### **ВЗАИМНО ПРИЗНАВАНЕ НА СЪДЕБНИ РЕШЕНИЯ ЗА „ГРАЖДАНСКА КОНФИСКАЦИЯ“ В РАМКИТЕ НА ЕС**

Редица държави използват в своето вътрешно законодателство механизма за отнемане на имущество с престъпен или незаконен произход. Един от проблемите, с които се сблъсква ефективността на националните органи, е транснационалният характер на извършените престъпления, както и това, че често имуществото, което подлежи на обезпечение или отнемане, се намира на територията на друга държава. Това затруднява, а понякога прави и невъзможно отнемането на установено незаконно имущество.

Въпросът, който се поставя, е доколко правният инструментариум на ЕС в областта на отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, може да допринесе за подобряване на сътрудничеството между държавите-членки при издирване, запазване и отнемане на незаконно имущество. Важно е ЕС да може да осигури съществуването на еднакви, макар и минимални стандарти по отношение на обезпечаването и отнемането на незаконно (престъпно имущество), които да сближават законодателството и практиките на държавите-

**ПРИЛОЖНОТО ПОЛЕ НА ПРЕДВИДЕНАТА  
ЗА ПЪРВИ ПЪТ НА ЕВРОПЕЙСКО  
НИВО КОНФИСКАЦИЯ БЕЗ ПРИСЪДА,  
Е ТВЪРДЕ ОГРАНИЧЕНО, КАКТО Е  
ВИДНО ОТ НОРМАТА НА ЧЛ. 5 ОТ  
ПРОЕКТОДИРЕКТИВАТА.**

членки. Този въпрос остава нерешен в контекста на взаимното признаване и изпълнение на съдебни актове за обезпечаване на имущество и съдебни решения за конфискация.<sup>35</sup>

Направеният по-горе анализ води до извода за неприложимост на установените с рамковите решения процедури при признаването и изпълнението на решения за обезпечаване и конфискация, постановени от български съд в рамките на гражданското производство по действащия Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. Нещо повече, проектът за нова Директива по въпроса няма да допринесе особено за решаване на този проблем, тъй като предметният ѝ обхват е значително по-тесен от този на ЗОПДНПИ.

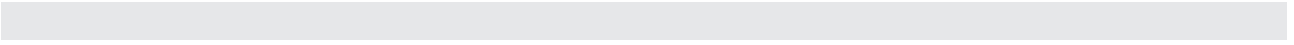
Това е така, защото европейското законодателство в тази област, е обвързано в много по-голяма степен с наказателното производство, отколкото специалният български закон.

Последствието от този факт за българските институции е, че трудно биха осигурили изпълнението на съдебни решения за обезпечение и/или отнемане по ЗОПДНПИ в тяхната пълнота във всеки един случай, позовавайки се на гореописаните европейски норми, когато се прилага Директивата. А това последствие съвсем не е маловажно, като се има предвид колко важно за ефикасността на закона е способността му да достига до незаконното имущество, укрито в чужбина.

Това не значи, че решения по ЗОПДНПИ не биха могли да бъдат изпълнявани в чужбина, но това би могло да стане по-скоро по общия ред на признаване на чуждестранни съдебни решения, отколкото по специално създадения ред за европейско сътрудничество в областта на обезпечаването и отнемането на облаги от престъпна дейност.

<sup>35</sup> Необходимостта от подобно уеднаквяване на стандартите на ниво ЕС, се дължи на различните режими за конфискация, съществуващи в отделните държави-членки. Така например, по отношение на България проблемът възниква от факта, че обект на отнемане е незаконно, а не престъпно имущество. Така, в хипотезата на производство по отнемане на имущество, неосновано на присъда, съгласно Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, производството е гражданско по своя характер. То се извършва от съд, компетентен да разглежда граждански дела, като единствената отправка към наказателната материя е, че това производство започва след привличане на лицето като обвиняем за престъпление, изрично посочено в закона.





## ГЛАВА 3

# СЪСТАВ И СТРУКТУРА НА КОМИСИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО

### ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

Правилното изясняване на проблематиката, свързана с институционалната структура, изисква изваждане пред скоби на няколко уточнения.

На първо място, въведеният за целите на настоящото изследване термин „институционална структура“ обхваща както състава на КОНПИ, така и структурата на нейната администрация, съобразно устройствените правила в ЗОПДНПИ и Правилника за устройството и дейността на КОНПИ и нейната администрация.<sup>36</sup>

На следващо място, с оглед съдържащата се в ЗОПДНПИ уредба, родовият термин „органи по установяване на незаконно придобито имущество“ обединява КОНПИ и нейните органи в териториалните ѝ структури – директорите и инспекторите (чл. 5, ал. 1 във връзка с чл. 13, ал. 1 от ЗОПДНПИ). На тази база законът диференцира и правомощията им в отделни правни норми.

За конституиране на новия състав на КОНПИ в Преходните и заключителните разпоредби на ЗОПДНПИ бяха предвидени и срокове за избор, респективно назначение на членовете на КОНПИ,

както и за приемането на предвидените подзаконовни актове по прилагането на закона. Въпреки отложеното влизане в сила на закона със срок от 6 месеца от обнародването му (§ 16 от Преходните и заключителните разпоредби) първоначално определеният двумесечен срок за конституиране на КОНПИ, беше удължен на три месеца от влизането на закона в сила<sup>37</sup> още преди да е изтекъл.

Подобен законодателен подход трудно може да бъде подкрепен. Още повече, че попълването на състава на КОНПИ продължи и след изтичането на удължения срок – вместо до 19 февруари 2013 г., процесът на конституиране на Комисията приключи едва на 1 март 2013 г.

**НОВОСЪЗДАДЕНАТА КОМИСИЯ ЗА  
ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО  
ИМУЩЕСТВО ПРИЕ ПРАВИЛА ЗА  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ДРУГИТЕ  
ДЪРЖАВНИ ОРГАНИ ОЩЕ ПРЕДИ ДА  
Е ОРГАНИЗИРАЛА СОБСТВЕНАТА СИ  
ДЕЙНОСТ**

<sup>36</sup> Правилникът е приет с решение на КОНПИ, съдържащо се в протокол № 435 от 29.05.2013 г. (§ 3 от Заключителните му разпоредби) и е обн. ДВ, бр. 49/2013 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 52/2013 г. и е публикуван на <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/naciona-lno-29/> в секция „Национално законодателство“.

<sup>37</sup> Вж. Закона за изменение и допълнение на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, обн. ДВ, бр.103/2012 г.

**В СВОЕТО НАБЛЮДЕНИЕ АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“ УСТАНОВИ НАРУШЕНИЯ НА СРОКОВЕТЕ, ПРЕДВИДЕНИ В ПРЕХОДНИТЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИТЕ РАЗПОРЕДБИ НА ЗАКОНА, КОЕТО ДОВЕДЕ ДО ЗАБАВЯНЕ НА КОНСТИТУИРАНЕ НА КОМИСИЯТА, НА ИЗРАБОТВАНЕТО НА ПРАВИЛНИКА ЗА УСТРОЙСТВОТО И ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА И НА ИНСТРУКЦИЯТА ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ДРУГИТЕ ДЪРЖАВНИ ОРГАНИ ПО ЧЛ.30, АЛ.2 ОТ ЗОПДНПИ**

В хода на своето наблюдение върху процеса на сформирание на новата Комисия за отнемане на имущество, в началото на 2013 г. Асоциация „Прозрачност без граници“ констатира посоченото нарушение на сроковете, предвидени в Преходните и заключителните разпоредби на закона. Базово значение безспорно има срокът за избор и назначение на членовете на Комисията.

Срокът за изработването на Правилника за устройството и дейността на Комисията, според § 3, ал. 4 от Преходните и заключителните разпоредби, е определен на един месец от определянето на състава ѝ. Приемането му обаче стана факт със закъснение от близо два месеца и вместо до 1 април, Правилникът е приет на 29 май 2013 г. (според цитираната в § 1 от Заключителните разпоредби на самия правилник дата на приемането му от Комисията) и влезе в сила на 04 юни 2013 г.

С по-малко закъснение е приета Инструкцията за взаимодействие с другите държавни органи по чл. 30, ал. 2 от ЗОПДНПИ (ДАНС, МВР, ПРБ и органите към министъра на финансите). Според § 8 от Преходните и заключителните разпоредби на закона, тя следваше да бъде приета в срок от три месеца от влизането в сила на закона, т.е. до 19 февруари 2013 г., но стана факт на 11 март 2013 г.

Така новосъздадената Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество прие правила за

взаимодействие с другите държавни органи още преди да е организираща собствената си дейност.

### **КОНСТИТУИРАНЕ И СЪСТАВ НА КОМИСИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО**

Според чл. 5, ал. 1 и 2 КОНПИ е постоянно действащ независим и специализиран държавен орган със статут на юридическо лице и седалище в гр. София. Комисията се състои от петима членове, включително председател и заместник-председател (чл. 6, ал. 1). В съответствие с установена законодателна практика, чл. 8, ал. 1 от ЗОПДНПИ определя изчерпателно условията за избираемост за членовете на комисията:

- дееспособен български гражданин;
- да не е осъждан за умишлено престъпление от общ характер, независимо от реабилитацията;
- да не е освобождаван от наказателна отговорност за умишлено престъпление от общ характер с налагане на административно наказание;
- да не е лишаван от правото да заема определена държавна длъжност или да упражнява определена професия или дейност.

Законът предвижда и изисквания за вида на образованието и професионален стаж на членовете на КОНПИ – висше юридическо образование и най-малко 10 години стаж по специалността (за председателя) и 5 години (за другите членове), които са определени в чл. 6, ал. 2.

Наред с тях, чл. 8, ал. 3 определя и условията за несъвместимост за членовете на КОНПИ:

- със заемане на длъжност в държавни или общински органи;
- с упражняване на търговска дейност или като съдружник, управител или участник в надзорни, управителни или контролни органи на търговско дружество, кооперация, държавно предприятие или юридическо лице с нестопанска цел;
- с получаване на възнаграждение за извършване на дейност по договор или по служебно правоотношение с държавна или

**КОНПИ Е ПОСТОЯННО ДЕЙСТВАЩ НЕЗАВИСИМ И СПЕЦИАЛИЗИРАН ДЪРЖАВЕН ОРГАН СЪС СТАТУТ НА ЮРИДИЧЕСКО ЛИЦЕ И СЕДАЛИЩЕ В ГР. СОФИЯ. КОМИСИЯТА ИМА ПЕТЧЛЕНЕН СЪСТАВ, ВКЛЮЧИТЕЛНО ПРЕДСЕДАТЕЛ И ЗАМЕСТИК-ПРЕДСЕДАТЕЛ**

**ИЗИСКВАНИЯТА ЗА НЕСЪВМЕСТИМОСТ  
СА ТРАДИЦИОННИ ЗА ЦЯЛОТО  
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ИМАТ ЗА ЦЕЛ  
ДА ГАРАНТИРАТ НЕЗАВИСИМОСТТА И  
БЕЗПРИСТРАСТНОСТТА НА ЧЛЕНОВЕТЕ  
НА КОМИСИЯТА В ТЯХНАТА РАБОТАТА**

обществена организация, с търговско дружество, кооперация или юридическо лице с нестопанска цел, физическо лице или едноличен търговец освен за научна и преподавателска дейност или за упражняване на авторски права;

- с упражняване на свободна професия или друга платена професионална дейност;
- с членуване в политически партии или коалиции, в организации с политически цели, извършване на политическа дейност или извършване на дейности, които засягат независимостта му.

Посочените изисквания за несъвместимост са традиционни за цялото ни законодателство и имат за цел да гарантират независимостта и безпристрастността на членовете на Комисията в тяхната работата.

Във връзка с тези основания, Законът определя едномесечен срок от избора, респективно назначението, в който съответният член на КОНПИ, за когото е налице някое от тях, е длъжен да предприеме действия за отстраняването им (чл. 8, ал. 4). Неизпълнението на това задължение е основание за предсрочно прекратяване на мандата на съответния член на комисията (чл. 9, ал.1 т.5).

ЗОПДНПИ запазва квотния принцип между няколко държавни органи при съставянето на Комисията, който беше уреден и в отменения ЗОПДИППД. Председателят на Комисията се назначава от министър-председателя, трима от членовете се избират от Народното събрание и един се назначава от президента (чл. 6, ал. 3).

Анализът на нормите на ЗОПДНПИ в тази част показва, че принципът на прозрачност при конституирането на КОНПИ на законово ниво е проведен наполовина. В чл. 7 от Закона се съдържа процедура за подбор на кандидатите за членове на Комисията, но само за квотата на Народното събрание. Изобщо липсват правила по отношение на подбора от министър-председателя и от президента.

За съжаление, отговор на въпроса защо е възприет този двойствен подход не е даден нито в мотивите на проекта на закона, нито в становищата, изразени по време на обсъжданията в пленарната зала.

Удачно е в бъдеще, при следващи промени на закона, да се обмисли възможност за въвеждане на прозрачни правила за избор на кандидатите, предложени от министър-председателя и президента. Тези правила следва да гарантират пълно провеждане на принципите на състезателност, прозрачност и публичност на избора, като бъде предвидено публично изслушване на кандидатите, с възможност да представят концепция за дейността на комисията и да им бъдат задавани въпроси.

Процедурата за избор на членовете на КОНПИ от квотата на НС е доста оскъдно уредена, в сравнение със сходни процедури в Народното събрание при конституирането или избор на членове на други органи. Чл. 7, ал. 1 от закона предвижда предложенията за членове на КОНПИ да се публикуват на интернет – страницата на Народното събрание, а изборът да се предхожда от изслушване в съответната постоянна комисия на парламента (чл. 7, ал. 2).

**ЗОПДНПИ ЗАПАЗВА КВОТНИЯ ПРИНЦИП  
МЕЖДУ НЯКОЛКО ДЪРЖАВНИ ОРГАНИ  
ПРИ СЪСТАВЯНЕТО НА КОМИСИЯТА,  
КОЙТО БЕШЕ УРЕДЕН И В ОТМЕНИЯ  
ЗОПДИППД**

Като гаранция за недопускане на възможност за доминиране на предложения от една парламентарна група, чл. 6, ал. 4 от ЗОПДНПИ установява изрично, че Народното събрание не може да избира повече от член, предложен от една парламентарна група. Този подход следва да бъде оценен положително.

Тук е систематичното място да се отбележи, че във връзка с избора на сегашните членове на КОНПИ Народното събрание прие нарочни решения за процедурни правила за издигане на кандидатури, представяне и публично оповестяване на документи, изслушване на кандидати и подготовка за избор на членове на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество<sup>40</sup> и за избор на членове на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, включително заместник-председател.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> <http://parliament.bg/bg/decision/ID/14308>.

<sup>41</sup> <http://parliament.bg/bg/decision/ID/14309>.

**АНАЛИЗЪТ НА НОРМИТЕ НА ЗОПДНПИ В ТАЗИ ЧАСТ ПОКАЗВА, ЧЕ ПРИНЦИПЪТ НА ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ КОНСТИТУИРАНЕТО НА КОНПИ НА ЗАКОНОВО НИВО Е ПРОВЕДЕН НАПОЛОВИНА: ИЗОБЩО ЛИПСВАТ ПРАВИЛА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПОДБОРА ОТ МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ И ОТ ПРЕЗИДЕНТА**

Без законът да предвижда такова изискване, сходна процедура приложи и президентът във връзка с подбора на лице, което да бъде назначено за член на КОНПИ от неговата квота. Публично бяха оповестени правилата за номинация на кандидатите<sup>42</sup>, информацията за кандидата<sup>43</sup> и протоколът от проведеното му изслушване от специално определената за целта комисия.<sup>44</sup>

Единствено назначението на председателя на действащата КОНПИ от министър-председателя беше извършено без публична процедура както за подбора, така и за избора на назначения от него кандидат.

Законът предвижда петгодишен мандат на членовете на КОНПИ, който започва да тече от деня на попълването на целия ѝ състав (чл. 6, ал. 5). Като гаранция за осигуряване на безпристрастност и препятстване на възможността за злоупотреба с положение, законът въвежда и забрана за всички членове на КОНПИ да заемат длъжността за два последователни мандата.

Това решение следва да бъде оценено положително, с оглед на обстоятелството, че два последователни мандата обхващат значителен период от време – 10 години. С оглед пресичането на възможността за установяване на зависимости, както и на създаване на усещане за несменяемост, поставянето на подобно ограничение във времето е удачно.

В съответствие с установена законодателна практика, ЗОПДНПИ съдържа и уредба на

основанията за предсрочно прекратяване на мандата на членовете на КОНПИ (чл. 9, ал. 1), както и правилата за попълване на състава на комисията при проявление на такова основание. Доколкото в голямата си част тези основания са традиционни (например смърт, обективна невъзможност за изпълнение на задълженията, влизане в сила на осъдителна присъда за извършено престъпление и т.н.) с оглед целта на настоящото изследване следва да се постави акцент само на някои от тях.

Както вече стана дума, ако избран, респективно назначен член на КОНПИ не отстрани в законово установения срок основанията за несъвместимост, което е налице по отношение на него, мандатът му следва да бъде прекратен предсрочно, непосредствено след изтичане на този срок.

Различна по характера си е хипотезата на предсрочно прекратяване на мандата на член на комисията при влизането в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси. Тази хипотеза ще бъде разгледана в глава 4 „Стандарти за добро управление в дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество“.

#### **СТРУКТУРА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА НА КОМИСИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО**

**В БЪДЕЩЕ СЛЕДВА ДА БЪДАТ ВЪВЕДЕНИ ПРАВИЛА ЗА ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ОПРЕДЕЛЯНЕ НА КАНДИДАТИТЕ НА ПРЕЗИДЕНТА И МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ, КОИТО ДА ГАРАНТИРАТ СЪСТЕЗАТЕЛНОСТ, ПРОЗРАЧНОСТ И ПУБЛИЧНОСТ НА ИЗБОРА, КАТО БЪДЕ ПРЕДВИДЕНО ПУБЛИЧНО ИЗЛУШВАНЕ НА КАНДИДАТИТЕ, С ВЪЗМОЖНОСТ ДА ПРЕДСТАВЯТ СВОЯТА КОНЦЕПЦИЯ ЗА РАБОТАТА НА КОМИСИЯТА И ДА ИМ БЪДАТ ЗАДАВАНИ ВЪПРОСИ**

<sup>42</sup> <http://www.president.bg/docs/1358956965.pdf>.

<sup>43</sup> <http://www.president.bg/files/dokumenti.pdf>.

<sup>44</sup> <http://www.president.bg/docs/1360057445.pdf>.

## ПРОЦЕДУРАТА ЗА ИЗБОР НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА КОНПИ ОТ КВОТАТА НА НС Е ДОСТА ОСКЪДНО УРЕДЕНА, В СРАВНЕНИЕ СЪС СХОДНИ ПРОЦЕДУРИ В НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ ПРИ КОНСТИТУИРАНЕТО ИЛИ ИЗБОРА НА ЧЛЕНОВЕ НА ДРУГИ ОРГАНИ

Характерът на дейността по структуриране и функциониране на администрацията на всеки държавен орган, в това число и на КОНПИ, не изисква правилата да се съдържат в нормативен акт с ранг на закон. Поради това, традиционно в българското законодателство, съответният закон съдържа и делегация за изготвяне на подзаконов нормативен акт за тази цел. ЗОПДНПИ не прави изключение в тази насока. Законът определя основните положения по отношение на териториалните звена на КОПДН и изискванията за органите ѝ – директорите на териториалните звена и инспекторите в тях. По отношение на детайлизацията на уредбата, чл. 20 предоставя на КОНПИ правомощието да приеме Правилника за устройството и дейността си и я задължава да го обнародва в „Държавен вестник“.

Правилникът за устройството и дейността на КОНПИ и нейната администрация (наричан по-нататък „Правилникът на КОНПИ“) предвижда структуриране<sup>45</sup> на администрацията на КОНПИ в дирекции и, съобразно възложените ѝ функции, организирането

КАТО ГАРАНЦИЯ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА БЕЗПРИСТРАСТНОСТ И ПРЕПЯТСТВАНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТТА ЗА ЗЛОУПОТРЕБА СЪС СЛУЖЕБНО ПОЛОЖЕНИЕ, ЗАКОНЪТ ВЪВЕЖДА И ЗАБРАНА ЗА ВСИЧКИ ЧЛЕНОВЕ НА КОНПИ ДА ЗАЕМАТ ДЛЪЖНОСТТА ЗА ДВА ПОСЛЕДОВАТЕЛНИ МАНДАТА

ѝ в обща и специализирана администрация. Общата ѝ щатна численост, включително с комисията, към момента на провеждането на настоящото изследване, е 345 щатни бройки.

Централната администрация на КОНПИ включва главен секретар, структурите на общата администрация и една от дирекциите от специализираната администрация.

На пряко подчинение на председателя на КНОПИ са:

- главният секретар, на когото са възложени функции по общо ръководство на администрацията, чрез изчерпателно определяне на дейностите за тяхното изпълнение (чл.16 от Правилника на КОНПИ);
- звено за вътрешен одит (глава трета, раздел III от Правилника на КОНПИ);
- финансов контролор (финансово управление и контрол) (глава трета, раздел IV от Правилника на КОНПИ);
- инспекторат – структура, на която са възложени функции по административен контрол върху дейността на структурните звена и служителите в администрацията (глава трета, раздел V от Правилника на КОНПИ);
- защита на класифицираната информация – организационна структура, която се създава по силата на Закона за защита на класифицираната информация във всяко учреждение във връзка с дейностите, свързани с класифицираната информация (глава трета, раздел VI от Правилника на КОНПИ);
- връзки с обществеността и протокол – структура, на която се възлагат функции по осъществяване на връзките на КОНПИ и администрацията ѝ със средствата за масово осведомяване, както и за организиране на публични прояви, свързани с дейността на КОНПИ (глава трета, раздел VII от Правилника на КОНПИ);
- дирекция „Методологично осигуряване на дейността и международно сътрудничество“ – структура от специализираната администрация, във функциите на която се съчетават такива, свързани със специализираната дейност на КОНПИ и международното сътрудничество (чл. 27 от Правилника на КОНПИ).

От структурите на централната администрация на КОНПИ, на пряко подчинение на главния секретар са дирекция „Административно-право и информационно обслужване“ и дирекция „Финансово-стопански дейности и управление на собствеността“. Функциите и на двете дирекции са подробно описани в чл. 24 и чл. 25 от Правилника на КОНПИ.

<sup>45</sup> Вж. графичното изображение на структурата на администрацията, публикувано на <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/organizacionna-struktura-28>.

Като организационна структура и взаимодействие на отделните структури, КОНПИ е удачно структурирана. Налице е ясна вътрешна субординация и нива на отговорности, диференцирани са стратегическото от оперативното ниво на функциониране. Има ясно диференцирани секторни звена (дирекции), които обхващат голяма част от областите на управление, за да може институцията да функционира ефективно. От друга страна, организационната структура, особено в частта на териториалните звена, е удачна и ефективна по отношение на управлението и развитието на кадрите, както и за оперативността на работа. Създаването на специализиран отдел по „Управление на човешките ресурси“ улеснява процеса на ефективното им развитие и управление.

Териториалните звена са местно компетентните структури на КОНПИ, на които са възложени функциите по част от същинската дейност по прилагането на ЗОПДНПИ. Поради това тяхното обособяване и определянето на районите им на действие е предвидено в ЗОПДНПИ, а в Правилника на КОНПИ уредбата само се детайлизира.

**ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ЗВЕНА СА МЕСТНО КОМПЕТЕНТНИТЕ СТРУКТУРИ НА КОНПИ, НА КОИТО СА ВЪЗЛОЖЕНИ ФУНКЦИИТЕ ПО ЧАСТ ОТ СЪЩИНСКАТА ДЕЙНОСТ ПО ПРИЛАГАНЕТО НА ЗОПДНПИ**

Териториалните звена са част от специализираната администрация на КОНПИ. Те включват териториалните дирекции и териториалните бюра към тях.

Териториалните дирекции са пет и според изискването на чл. 5, ал. 4 от ЗОПДНПИ са разположени в районите на апелативните съдилища – гр. София, гр. Пловдив, гр. Бургас, гр. Варна и гр. Велико Търново. Законовата уредба в тази част има императивен характер и не допуска възможност за преценка от страна на КОНПИ дали и къде да се създаде териториална дирекция.

Тъй като територията, която обхваща всеки отделен апелативен район, е различна, за постигане на ефективност при изпълнението на функциите

**В СРАВНЕНИЕ СЪС ЗОПДИПД (ОТМ.), КОЙТО ПРЕДВИЖДАШЕ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА 5 ТЕРИТОРИАЛНИ ДИРЕКЦИИ, НАМАЛЯВАНЕТО ИМ ПО ДЕЙСТВАЩИЯ ЗАКОН Е ЧУВСТВТЕЛНО**

обективно се налага създаването на по-малки структури в рамките на териториалните дирекции. Тези структури са териториалните бюра. Те са 16 и са с райони на действие на окръжните съдилища в рамките на съответния апелативен район.<sup>46</sup> ЗОПДНПИ предоставя изцяло преценката по целесъобразност на КОНПИ да определи къде и колко териториални бюра да създаде (чл. 5, ал. 4).

В сравнение със ЗОПДИПД (отм.), който предвиждаше функционирането на 5 териториални дирекции, намаляването им по действащия закон е чувствително. Дали и доколко тази реорганизация ще се отрази на ефективността на дейността на териториалните дирекции, обективен извод би могъл да се направи след известен период на наблюдение на работата им.

Служителите в администрацията на КОНПИ са два вида – държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение (чл. 5, ал. 5 от ЗОПДНПИ). Длъжностите в администрацията на КОНПИ, които се заемат от държавни служители и тези, които се заемат по трудово правоотношение, се определят в Класификатора на длъжностите в администрацията.<sup>47</sup> Длъжностното разписание на администрацията се утвърждава от председателя на КОНПИ.<sup>48</sup>

От всички служители в администрацията като органи на КОНПИ чл. 13, ал. 1 от ЗОПДНПИ определя директорите на териториалните дирекции и инспекторите в тях. Това законодателно решение е предназначено да се установи изрично, а не по пътя на тълкуването кои служители имат правомощия в сферата на същинската дейност на КОНПИ.

Това е и причината за тези длъжности в самия закон да се определят и изискванията за заемането им, които са идентични с изискванията за членовете на КОНПИ.<sup>49</sup> Разликата е само по отношение на сферата на висшето образование и изискуемия стаж по специалността.

<sup>46</sup> В чл. 28, ал. 2 от Правилника на КОНПИ се определят градовете, в които се създават териториални бюра и за районите на кои окръжни съдилища са компетентни.

<sup>47</sup> Приет с Постановление № 129 на Министерския съвет от 26.06.2012 г., обн. ДВ, бр. 49/2012 г., посл. доп. бр. 80/2012 г.

<sup>48</sup> Чл. 12, т. 8 от Правилника на КОНПИ.

<sup>49</sup> Чл. 13, ал. 2 и 3 преpraщат към чл. 8 от ЗОПДНПИ, който определя изискванията за членовете на КОНПИ.

**ОБЩИТЕ УСЛОВИЯ ЗА  
НЕСЪВМЕСТИМОСТ ПРИ ЗАЕМАНЕТО  
НА ПОЗИЦИИ В КОМИСИЯТА  
ОСИГУРЯВАТ ВЪВ ВИСОКА СТЕПЕН  
ЧИСТО ФОРМАЛНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА  
НЕЙНИТЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ**

Общите условия за несъвместимост при заемането на позиции в Комисията осигуряват във висока степен чисто формалното изпълнение на нейните цели и задачи. В същото време, разширяването на кръга от несъвместимости би могло да се отрази неблагоприятно върху кадровия подбор. Проблемът е в постигането на определен баланс между общите изисквания към кандидатстващите за работа в Комисията, от една страна, и специфичните ангажименти и изисквания към практическата реализация на служителите. Преодоляването на този проблем или поне поддържането на приемлив баланс между тези две отправни системи за оценка на постижението на служителите, се определя от активната политика на кариерно развитие, повишаване на квалификацията и ефективен контрол върху дейността на служителите.

Специфичната структура на Комисията предполага, че тези ангажименти би трябвало да бъдат приоритет за ръководителите на териториалните звена, в които по същество се реализира както професионалната дейност на инспекторите, така и общите ангажименти на администрацията. Деконцентрираната структура на Комисията позволява да бъдат апробирани различни подходи за доразвиване и усъвършенстване на обхвата на общи изисквания за заемане на позиция в рамките на КОНПИ, както и да бъдат реализирани целенасочени политики за насърчаване на високите професионални постижения.

ЗОПДНПИ не съдържа подробна уредба за начина на назначаване на служителите в администрацията на КОНПИ, с изключение на предвидения конкурс за назначаване на директорите на териториалните дирекции и инспекторите в тях (чл. 13, ал. 2 и 3 от ЗОПДНПИ). Това законодателно решение не е пропуск в уредбата на специалния закон. Достатъчно е, че последният съдържа определяне, че служителите в администрацията са държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение. Така, в зависимост от това как е определена за заемане съответната длъжност в Класификатора за длъжностите в администрацията, КОНПИ е длъжна

да приложи съответния закон – Закона за държавния служител или Кодекса на труда, относно начина за назначение за конкретната длъжност.

ЗОПДНПИ разпределя функциите на орган по назначението между КОНПИ и председателя ѝ. Според чл. 11, ал. 1, т. 6 от същия нормативен акт КОНПИ е орган по назначаване на директорите на териториалните дирекции и на инспекторите. По отношение на останалите служители в администрацията тези функции са възложени на председателя на КОНПИ по предложение на директора на териториалната дирекция (чл. 12, ал. 1, т. 6 от ЗОПДНПИ във връзка с чл. 31, ал. 2, т. 4 от Правилника на КОНПИ). Възприетата децентрализираност на назначенията позволява по-голяма оперативност в този процес предвид наличието на териториални структури на КОНПИ.

Законът допуска възможност длъжностите „директор на териториална дирекция“ и „инспектор“ да се заемат от лица както с висше юридическо, така и с висше икономическо образование. Предвид ръководния характер на длъжността „директор“, изискуемият стаж е най-малко 5 години, а за заемане на длъжността „инспектор“ не се изиска стаж по специалността. И за двете длъжности законът определя заемането им да става след проведен конкурс.<sup>50</sup> Законът не предвижда по какъв начин ще се провежда този конкурс, като по така на КОНПИ се предоставя самостоятелност да го определи. Назначаването на директорите на териториалните дирекции и инспекторите в тях е правомощие на КОНПИ (чл. 11, ал. 1, т. 6 от ЗОПДНПИ).

**КОНПИ ПРЕДСТАВЛЯВА СПЕЦИФИЧНА  
ДЕКОНЦЕНТРИРАНА СТРУКТУРА, КОЯТО  
ОСИГУРЯВА ДЕЛЕГИРАНИТЕ ѝ ФУНКЦИИ  
НА ТЕРИТОРИАЛНО НИВО, БЕЗ ДА ИМА  
ВЪЗМОЖНОСТТА ПРЯКО ДА ОПРЕДЕЛЯ  
ДЕЙСТВИЯТА НА СОБСТВЕНИТЕ СИ  
СТРУКТУРИ**

Естеството на дейността, която следва да се извършва от инспекторите, би могло да създаде проблем по отношение на административния капацитет, осигуряващ приложението на ЗОПДНПИ. Според логиката на закона тяхна компетентност е да осъществяват всички действия, свързани с

<sup>50</sup> Вж. чл. 13, ал. 3 и 4 от ЗОПДНПИ.



**НАЙ-СЪЩЕСТВИЯТ ПРИОРИТЕТ В РАБОТАТА НА КОНПИ Е ОПРЕДЕЛЕН ОТ КАПАЦИТЕТА И СПОСОБНОСТТА НА КОМИСИЯТА, В РАМКИТЕ НА СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО, ДА ДОКАЖЕ ПЪЛНОТАТА НА ПРОВЕРКАТА, РЕАЛИЗИРАНА ОТ ТЕРИТОРИАЛНАТА Й СТРУКТУРА, КАКТО И ЧЕ НАПРАВЕНИТЕ ОБОБЩЕНИЯ И ИЗВОДИ ОТНОСНО УСТАНОВЕНИТЕ ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА СА ВЕРНИ**

установяване на фактите в хода на проверката. Това означава, че един инспектор ще трябва да изследва дали третите лица, придобили имущество от проверяваното лице, са го придобили, за да прикриват произхода на имуществото, дали отразената в представения документ цена за определена вещ не е действителна и т.н. Ясно е, че обективно не е възможно всеки от тях да притежава необходимото ниво на специални знания и опит в различни по характер сфери, което е безусловна предпоставка за правилното прилагане на закона.

### **СТРУКТУРА НА КОМИСИЯТА ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ЕФЕКТИВНОСТ**

Ефективността в действията на Комисията безспорно зависи от нейната структура и функционалните ѝ характеристики. Ключово значение за нейната ефективност има и взаимодействието с останалите органи и институции. Това взаимодействие се осъществява на базата на специална инструкция, която представлява модел на институционално взаимодействие и сътрудничество, който на свой ред би трябвало да бъде предмет на самостоятелен анализ.

Въпреки следването на общите правила при създаването на подобен род административна структура, структурирането на КОНПИ показва някои съществени разлики, отнасящи се преди всичко до функционалната характеристика на отделните институционални нива. Комисията разполага с пет териториални дирекции и 16 териториални бюра. Правомощията на Комисията се ограничават

до организацията на проверката, контрола по изпълнението ѝ и обобщаването на получените данни. Комисията не разполага с правомощия да определя насоката на проверките, които би трябвало да започват инспекторите в съответните териториални структури. Именно затова, КОНПИ представлява **специфична деконцентрирана структура**, която осигурява делегираните ѝ функции на териториално ниво, без да има възможността пряко да определя действията на собствените си структури. В този смисъл, централната структура – самата Комисия, не разполага с преки механизми за насочване на дейността на териториалните си структури, докато основният акцент е поставен именно върху тяхната работа.

Най-същественият приоритет в работата на КОНПИ е определен от капацитета и способността на Комисията, в рамките на съдебното производство, да докаже пълнотата на проверката, реализирана от териториалната ѝ структура, както и че направените обобщения и изводи относно установените факти и обстоятелства са верни. Именно затова, Комисията би трябвало да създава и поддържа такава организационна и експертна култура, която да позволи, при стриктното следване на изискванията на закона, да бъдат подготвяни и завършвани цялостни проверки, които да доведат до успешно приключване на съдебния процес в полза на държавата.

Спецификата на тази институция се определя от уникалното съчетаване на съществуващата в широк кръг от държавни институции и органи информация и организирането ѝ около действията на проверяваното лице за десетгодишен период от време. Този индивидуализиран прочит на наличната

**ИЗКЛЮЧИТЕЛНАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА ОЦЕНКАТА НА КОМИСИЯТА ЗА ТОВА ДАЛИ ДА ЗАПОЧНЕ ИЛИ НЕ ПРОЦЕДУРА ПО ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО, СЪЗДАВА ОПРЕДЕЛЕНИ АНГАЖИМЕНТИ, СВЪРЗАНИ С ОТГОВОРНОСТТА НА ИНСТИТУЦИЯТА И ЕФЕКТИВНОСТТА В ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА**

**СПЕЦИФИКАТА НА ТАЗИ ИНСТИТУЦИЯ  
СЕ ОПРЕДЕЛЯ ОТ СЪЧЕТАВАНЕТО НА  
СЪЩЕСТВУВАЩАТА В ШИРОК КРЪГ ОТ  
ДЪРЖАВНИ ИНСТИТУЦИИ И ОРГАНИ  
ИНФОРМАЦИЯ И ОРГАНИЗИРАНЕТО  
Й ОКОЛО ДЕЙСТВИЯТА НА  
ПРОВЕРЯВАНЕТО ЛИЦЕ ЗА  
ДЕСЕТГОДИШЕН ПЕРИОД ОТ ВРЕМЕ**

информацията за динамиката на собствеността формира уникалната позиция, в която се намира Комисията по отношение на другите институции, ангажирани в различна степен с установяване и удостоверяване на определени факти и действия. В същото време, КОНПИ е единствената инстанция, която взема решение дали да се открие процедура по отнемане в полза на държавата на незаконно имущество или не. Тази изключителна независимост на оценката носи след себе си определени ангажименти, свързани с отговорността на институцията и ефективността в прилагането на закона.

Според изискването на ЗОПДНПИ, петте териториални дирекции са разположени в районите

**В КОМИСИЯТА СЕ ФОКУСИРА  
ИЗКЛЮЧИТЕЛНО ГОЛЯМ ОБЕМ  
ИНФОРМАЦИЯ, ВКЛЮЧИТЕЛНО,  
НО НЕ САМО, ИНФОРМАЦИЯ,  
СВЪРЗАНА С НАЛИЧНИТЕ  
ФИНАНСОВИ СРЕДСТВА В  
СТРАНАТА И ЧУЖБИНА, КАКТО  
И С ДРУГИТЕ ОБЕКТИ НА  
СОБСТВЕНОСТ, ДЕФИНИРАНИ  
В ЗАКОНА. НА ПРАКТИКА СТАВА  
ВЪПРОС ЗА СЪСРЕДОТОЧАВАНЕ  
НА ИЗКЛЮЧИТЕЛНО ГОЛЯМ И  
РАЗНОРОДЕН ПО СВОЯ ХАРАКТЕР  
ОБЕМ ОТ ИНФОРМАЦИЯ, КОЙТО  
ОПРЕДЕЛЯ СПЕЦИФИЧЕН  
ПРОФИЛ НА КОМПЕТЕНТНОСТ  
НА ИНСПЕКТОРИТЕ, РАБОТЕЩИ В  
СИСТЕМАТА НА КОНПИ**

на апелативните съдилища – гр. София, гр. Пловдив, гр. Велико Търново, гр. Варна и гр. Бургас. На свой ред шестнадесетте териториални бюра са на територията на окръжните съдилища в рамките на съответните апелативни райони. В същото време, характерът на задачите, които решава Комисията, я определят по-скоро като аналитична, отколкото като оперативна структура. Това са общите условия при анализа на административния капацитет и ефективността в дейността на КОНПИ, които представляват ядрото на онези показатели, по които би трябвало да се осъществява граждански мониторинг върху нейната дейност.

Основните елементи, които определят функционалната характеристика на КОНПИ, могат да бъдат систематизирани в няколко групи. На първо място, става въпрос по-скоро за проверки, които се основават на документален анализ. Информацията и документите, които се събират в хода на проверката на имуществото, очертават изключително широкия обхват на всички държавни институции, имащи отношение към придобиването, управлението и данъчните задължения, свързани с притежаваното имущество.

Ако към това добавим допълнително необходимата информация, свързана с наличните финансови средства в страната и чужбина, както и с другите обекти на собственост, дефинирани в закона, то става въпрос за изключително голям и разнороден по своя характер обем от информация, който определя специфичен профил на компетентност на инспекторите, работещи в системата на КОНПИ.

Този елемент на оценката на административния капацитет и ефективността на Комисията кореспондира пряко с изискванията за заемане на съответни длъжности в системата. Може да се очаква, че общата правна и икономическа компетентност на инспекторите, не би могла да бъде достатъчна, когато става въпрос за установяването по категоричен начин на съотношението между притежаваната собственост и средствата, с които разполага лицето, посочено в сигнала, който е дал началото на проверката. Предметният обхват на извършваните от териториалните поделения на Комисията проверки практически не може да бъде ограничен в определени сфери. Изключителното му многообразие, както и разнородният характер на информацията, на базата на която би трябвало да се реализират проверките, определя част от спецификата на тази институция.

Самостоятелен акцент в оценката на административния капацитет на Комисията би трябвало да заемат въпросите за кариерното развитие на служителите, за тяхната перспектива

**БЪДЕЩИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ БИ ТРЯБВАЛО ДА ОТКРИЯТ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ИЗГРАЖДАНЕ НА СИСТЕМА ОТ ДЪРЖАВНИ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ОЦЕНИТЕЛИТЕ И ПОДГОТВЯНИТЕ ОТ ТЯХ АНАЛИЗИ, КАКТО И ДА СТРУКТУРИРАТ ПО ПОДХОДЯЩ НАЧИН ЦЯЛОСТНАТА ДЕЙНОСТ ПО ОЦЕНКАТА НА ИМУЩЕСТВО, КОЕТО БИ МОГЛО Е ОБЕКТ НА ПОДОБЕН ВИД ПРОВЕРКА**

за професионално развитие и израстване. Доколкото това е предмет на управлението на човешки ресурси, би трябвало да бъдат създадени специфични програми за професионално развитие, съответстващи на характера и спецификата на работа на КОНПИ.

От друга страна, необходими са допълнителни усилия за изграждането на публичен авторитет на Комисията, както и за повишаване на авторитета на служителите в нея. Решаването на тези въпроси не зависи единствено и само от отдела за публични комуникации, а налага ефективно взаимодействие между звеното „Човешки ресурси“, експертите по публични комуникации и цялостното представяне на дейността на Комисията.

Бъдещи законодателни промени би трябвало да открият възможности за изграждане на система от държавни изисквания към оценителите и подготвяните от тях анализи, както и да структурират по подходящ начин цялостната дейност по оценката на имущество, което би могло да бъде обект на подобен вид проверка.

Третата група от елементи, които определят трудностите, на които би трябвало да даде отговор структурата и функционалната специфика на КОНПИ, е определена от съотношението между числен състав на общата и специализирана администрация, от една страна, и от публичните средства, с които разполага КОНПИ, от друга страна. Наблюденията през изминалата година показват, че при относително увеличаване на щатния състав на териториалните звена на Комисията, бюджетните средства, с които

тя трябва да разполага, са намалени. В този смисъл, при доминиране на разбирането за необходимостта от привличането на по-голям брой служители, са относително ограничени бюджетните средства, предназначени за осигуряване на тяхната дейност.

Подобно решение крие съществени рискове. От една страна, механичното увеличаване на персонала не гарантира запазването на високото качество на служителите, които би трябвало да са ангажирани с тази отговорна работа. От друга, ограничаването на публичните средства при запазване и очаквано увеличаване на обема на дейността на Комисията означава, че законодателят предполага възможности за рязко повишаване на ефективността и ефикасността в действията на Комисията, при положение че подобни предпоставки не са налице. С оглед на редицата ограничения, формулирани в закона по отношение на съхраняването на набраната информация за проверяваното лице, както и очаквания натиск върху структурите на Комисията и нейните служители от страна на заинтересувани лица, служителите би трябвало да отговарят на най-високите критерии за професионално изпълнение на възложените им задачи. Механичното увеличаване на числеността намалява гаранциите по отношение на стриктното следване на законовите изисквания. От друга страна, ограничаването на средствата налага съвместяване на дейности и ограничаване на възможностите за ефективно изпълнение на законово определените функции на комисията.

**НАБЛЮДЕНИЯТА ПРЕЗ 2013 Г. ПОКАЗВАТ, ЧЕ ПРИ ОТНОСИТЕЛНО УВЕЛИЧАВАНЕ НА ЩАТНИЯ СЪСТАВ НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ЗВЕНА НА КОМИСИЯТА, БЮДЖЕТНИТЕ СРЕДСТВА, С КОИТО ТЯ ТРЯБВА ДА РАЗПОЛАГА, СА НАМАЛЕНИ. ТОЗИ ФАКТ ПРЕДСТАВЛЯВА СЕРИОЗНА ПРЕЧКА ПРЕД ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ЕФЕКТИВНА РАБОТА НА КОМИСИЯТА**

**МЕХАНИЧНОТО УВЕЛИЧАВАНЕ НА ЧИСЛЕНОСТТА НАМАЛЯВА ГАРАНЦИИТЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА СТРИКТНОТО СЛЕДВАНЕ НА ЗАКОНОВИТЕ ИЗИСКВАНИЯ**

В тези условия, ефективността на цялата система зависи от постигането на баланс между гарантирането на сигурността на информацията, което на свой ред кореспондира с по-малък числен състав (но поставен в условията на непрекъснати усилия за повишаване на неговата компетентност), от една страна, и увеличаване на бюджетното финансиране, което да предостави необходимите средства за успешно изпълнение на дейността – от друга. При невъзможност да бъдат отделени повече публични средства за осигуряване на дейността на Комисията, единственият ресурс за повишаване на административния капацитет и ефективността в действията на Комисията е изграждането, установяването и развитието на **ефективно междуинституционално сътрудничество**.

В тази връзка може да бъде формулирана и една изследователска хипотеза за основните групи от дефицити, които би трябвало да бъдат предмет на гражданския мониторинг. На първо място, с оглед на представения модел на развитие на институцията – като специфична деконцентрирана структура, осигуряваща едновременно развитието на нейния административен капацитет и ефективността в реализацията на нейните основни функции, **най-съществените дефицити могат да се очакват в рамките на взаимодействието с другите институции**.

Недоброто взаимодействие, забавянето на процедурите и още по-сериозният проблем – липсата на необходимите бази от данни, които да позволят оперативното развитие на една проверка, представляват ядрото на тази група от дефицити, които могат да окажат съществено негативно

## ПРИ СЕГА СЪЩЕСТВУВАЩИЯ МОДЕЛ НА КОМИСИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО НАЙ-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ДЕФИЦИТИ МОГАТ ДА СЕ ОЧАКВАТ В РАМКИТЕ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С ДРУГИТЕ ИНСТИТУЦИИ

влияние върху ефективността в действията на Комисията. Всичко това очертава по различен начин възможните негативни влияния върху различните стадии в процеса на отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество.

Разширяването на обхвата на дейността на КОНПИ предполага и необходимостта от осигуряването на допълнителни публични средства, предназначени за поддържането, съхранението и запазването на запорираното имущество до приключване на съдебната процедура за неговото отнемане в полза на държавата. Тези разходи са крайно необходими, за да бъде постигната обществената цел на действията, но в същото време увеличават общия обем на изразходваните средства, без наличието на каквито и да било гаранции, че биха могли да бъдат възстановени чрез ефективно управление на отнетото имущество след края на съдебния процес.

ЛИПСАТА НА ЦЯЛОСТНА  
КОНЦЕПЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ  
НА ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО,  
КАКТО И ЗА СЪЗДАВАНЕ НА  
ПРЕДПОСТАВКИ ЗА НЕГОВОТО  
СЪХРАНЕНИЕ В РАМКИТЕ НА  
ПЕРИОДА НА РАЗВИТИЕ НА  
ПРОЦЕДУРАТА, ПОРАЖДАТ  
НЕСИГУРНОСТ СПРЯМО  
ПОСТИГАНЕТО НА ОБЩИТЕ ЦЕЛИ  
НА ДЕЙНОСТТА



## ГЛАВА 4

# СТАНДАРТИ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ В ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО

Ефективното реализиране на целите на КОНПИ, както и възможностите за граждански мониторинг върху постигнатите резултати, предполага изграждането на цялостна система от понятия, чрез които е възможно да бъдат установени дефицити и да бъде оценена ефективността. Основните понятия, през които следва да бъде оценявана работата на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество са: отчетност, публичност, прозрачност, почтеност, ефективност и ефикасност. Взаимодействията и взаимното допълване в смисъла на тези понятия представлява неразделна част от принципите на добро управление и в същото време те изграждат основата на публичните политики, насочени към противодействие на организираната престъпност и корупцията.

Основните понятия, през които следва да бъде оценявана работата на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество са: отчетност, публичност, прозрачност, почтеност и ефективност

### ОТЧЕТНОСТ

Отчетността, извън контрола, осъществяван от органите по закона, представлява самостоятелен предмет на изследване. Отчетността придобива своето съществено значение по отношение на начина на изразходване на публичните средства. Основен предмет на подобен род отчетност е съответствието между формулираните цели пред една организация и реализираните публични средства за тяхното

постигане. Отчетността е дължима като публично поведение на институциите и служителите в съответните институции, винаги когато става въпрос за изразходване на публични средства и ресурси, в съответствие с постигнатите цели.

**ОТЧЕТНОСТТА Е ДЪЛЖИМА КАТО ПУБЛИЧНО ПОВЕДЕНИЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ И СЛУЖИТЕЛИТЕ В СЪОТВЕТНИТЕ ИНСТИТУЦИИ, ВИНАГИ КОГАТО СТАВА ВЪПРОС ЗА ИЗРАЗХОДВАНЕ НА ПУБЛИЧНИ СРЕДСТВА И РЕСУРСИ, В СЪОТВЕТСТВИЕ С ПОСТИГНАТИТЕ ЦЕЛИ**

Според чл. 5, ал. 1 от ЗОПДНПИ Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество е независим орган. Тази независимост не е само декларирана. Най-типичното ѝ проявление е поставянето на КОНПИ на равно отстояние от трите власти и формулирането на правилата за дейността ѝ така, че да не може да се осъществява въздействие върху нея. Тя е гарантирана както чрез начина на избиране на членовете на КОНПИ, така и чрез предоставянето

на статута на първостепенен разпоредител с бюджет на нейния председател (чл. 6, ал. 6 от ЗОПДНПИ).

Най-типичното проявление на независимостта на КОНПИ е поставянето ѝ на равно отстояние от трите власти и формулирането на правилата за дейността ѝ така че да не може да се осъществява въздействие върху нея.

В същото време независимостта на КОНПИ не може и не бива да се схваща като абсолютна безконтролност върху дейността ѝ. Като специализиран държавен орган с възложени специални правомощия, тя дължи по определение отчетност на дейността си по начин и по ред, който да направи достойние на другите държавни органи и на обществеността резултатите от дейността си.

Независимостта на КОНПИ не означава безконтролност – като специализиран държавен орган с възложени специални правомощия, тя дължи по определение отчетност на дейността си.

Механизмът за контрол чрез отчетност на КОНПИ е уреден при следване на логиката, че отчетността на един избран държавен орган би следвало да е пред онези държавни органи, които участват в неговото конституиране. Прегледът на законодателството в тази насока обаче показва известни дефицити.

Член 15 от ЗОПДНПИ възлага на КОНПИ изготвянето на ежегоден доклад за дейността ѝ. В ал. 1 на същата разпоредба се съдържа и задължението докладът да се представи в определен срок в Народното събрание – до 31 март на годината, следваща тази, която се отчита. По отношение на другите два органа, които участват в конституирането на КОНПИ – президент и министър-председател, чл. 15, ал. 2 изисква единствено и само докладът да им бъде предоставен.

Ефективното изпълнение на законово регламентирани процедури за отчетност предполага обратна връзка и публичност на оценката, която се дава за работата на Комисията от органите, на които се представя ежегодния ѝ отчет. Тази обратна връзка следва да бъде изведена като специален обект на граждански мониторинг.

За ефективно упражняване на правомощието си по чл. 84, т. 17 от Конституцията, Народното събрание създава специален ред в Правилника за организацията и дейността си, съгласно чл. 86 – 86а.

Според тези правила, при постъпването му в Народното събрание, докладът се разпределя от председателя на парламента за разглеждане от съответната постоянна комисия (в случая Комисията

**ЕФЕКТИВНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНОВО РЕГЛАМЕНТИРАНИТЕ ПРОЦЕДУРИ ЗА ОТЧЕТНОСТ ПРЕДПОЛАГА ОБРАТНА ВРЪЗКА И ПУБЛИЧНОСТ НА ОЦЕНКАТА, КОЯТО СЕ ДАВА ЗА РАБОТАТА НА КОМИСИЯТА ОТ ОРГАНИТЕ, НА КОИТО СЕ ПРЕДСТАВЯ ЕЖЕГОДНИЯ Й ОТЧЕТ. ТАЗИ ОБРАТНА ВРЪЗКА СЛЕДВА ДА БЪДЕ ИЗВЕДЕНА КАТО СПЕЦИАЛЕН ОБЕКТ НА ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ**

по прави въпроси). По своя преценка той може да разпреди доклада за разглеждане и от други постоянни комисии. Всяка от тях обсъжда доклада на свое заседание и изготвя становище по него. Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание позволява на народните представители да правят и препоръки към дейността на КОНПИ. Те се отразяват в решението на Народното събрание, с което то се произнася по представения доклад, и се предоставят на вниманието на КОНПИ.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание позволява на народните представители да правят и препоръки към дейността на КОНПИ

Според чл. 86, ал. 2 от същия нормативен акт, в съдържанието на следващия си годишен доклад КОНПИ следва да посочва какви трудности са срещани при изпълнение на препоръките на парламента, направени при обсъждането на доклада за предходната година.

По същество този механизъм, освен, че създава двупосочност на обмена на информация между КОНПИ и Народното събрание, може да се определи и като повишаване на изискванията за отчетност на Комисията. В случай че следващият ѝ доклад не съдържа такава информация, това дава основание на Народното събрание, по негова преценка, да приложи предвидения по-рестриктивен механизъм като отхвърли представения годишен доклад и да поиска представянето на нов доклад в по-кратък срок (чл. 86, ал. 10 от Правилника за организацията

и дейността на Народното събрание), т.е. преди да е изтекъл срокът по чл. 15, ал. 1 от ЗОПДНПИ.

Като алтернативен механизъм за отчетност на КОНПИ може да се определи и предоставената нова възможност на Народното събрание да поиска доклад по отделни въпроси от дейността на Комисията (чл. 86а от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание). Предложението може да се направи или от съответната постоянна комисия, или от една пета от народните представители (48 народни представители). В този случай въпросът, по който се иска информация, и срокът за представянето ѝ се определят в решението на Народното събрание, а относно процедурата за разглеждането на доклада се прилагат описаните по-горе общи правила.

Като алтернативен механизъм за отчетност на КОНПИ може да се определи и предоставената нова възможност на Народното събрание да поиска доклад по отделни въпроси от дейността на Комисията.

Пълнотата на изложението в тази част изисква поставянето на акцент върху факта, че към момента на изготвяна на настоящия анализ обективно няма разгледан в Народното събрание доклад за дейността на КОНПИ. Това е така, защото ЗОПДНПИ влезе в сила в края на 2012 г., а самата Комисия беше конституирана на 1 март 2013 г. Представеният на 31 март 2013 г. доклад за дейността през 2012 г. всъщност отчита работата на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност по отменения закон.

Поради това първият доклад на КОНПИ ще бъде този за дейността ѝ през 2013 г. и следва да бъде представен до 31 март 2014 г., освен ако Народното събрание приложи преди това новата процедура за изискване на доклад по отделни въпроси, която беше описана по-горе.

От формална гледна точка наличието на детайлно описана процедура за контрол чрез отчетност на дейността на КОНПИ дава основание да се направи извод, че Народното събрание изразява воля за подобряване на ефективността при осъществяване на това си конституционно правомощие. Дали, обаче, на практика се постига тази цел, зависи от това дали и как ще се прилага тази процедура. В същото време липсата на такива правила по отношение на отчетността пред президента и министър-председателя, като други държавни органи, участващи в конституирането на КОНПИ, е безспорен дефицит, който може да се преодолее чрез извършването на съответни промени в нормативните актове, които са приложими за тези органи.

В условията на масови очаквания за съществен напредък в тази дейност, както и при наличието на масово разпространени представи за по-скоро криминалния характер на придобиването и управлението на съществена част от публичната собственост в нашата страна, част от условията за публичност в дейността на Комисията предполагат и необходимостта от предизвикване и развитие на сериозен публичен дебат относно реално необходимите публични средства, ефективността на тяхното изразходване и трудностите, които преодолява институцията в усилията си да реализира целите на закона. Политиката на отчетност представлява съществена част от условията за добро управление на КОНПИ.

## ПУБЛИЧНОСТ

Публичността допълва и придава смисъл на политиките, насочени към осигуряване на необходимото равнище на отчетност. Достигането до определени групи от българското общество и целенасоченото представяне на информация за дейността на Комисията може да позволи да бъдат избегнати негативните ефекти на представата за публичността на резултатите, мерките, процедурите и трудностите в работата на КОНПИ.

Законодателят е предвидил публичност на мотивираните откази за образуване на производство чрез незабавното им публикуване на интернет страницата на комисията при спазване изискванията на Закона за защита на личните данни и на Закона за защита на класифицираната информация.<sup>51</sup> Без да е изрично уредено в закона, активната политика за публичност включва също и предоставяне на широк

**АКТИВНАТА ПОЛИТИКА ЗА ПУБЛИЧНОСТ ВКЛЮЧВА СЪЩО И ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ШИРОК ОБЕМ ОТ ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА САМАТА КОМИСИЯ, ВЛЕЗЛИТЕ В СИЛА СЪДЕБНИ РЕШЕНИЯ, ФОРМИТЕ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНО И МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

<sup>51</sup> чл. 11 ал. 3 на ЗОПДНПИ.



обем от информацията относно функционирането на самата комисия, влезлите в сила съдебни решения, формите на между институционално и международно сътрудничество.

Публичността се гарантира не чрез отправянето на общи послания в публичното пространство, които нямат свой ясен адресат. Политиките за осигуряване на публичност на дейността наподобяват каскада от послания, насочени както към масовата аудитория, която се интересува само най-общо от дейността на Комисията, така и към онези групи, които пряко или косвено са засегнати от дейността на КОНПИ, за да се достигне до онези аудитории, от чиято ефективна подкрепа може да зависи успешното постигане на целите на закона. Осигуряването на публичност придава истинския смисъл и разширява обхвата на политиките за осигуряване на отчетност.

## ПРОЗРАЧНОСТ

Прозрачността е качество на публичните политики, постигано чрез формирането на устойчиво и широко споделяно разбиране за дейността на публичните институции. В този смисъл, в контекста на специфичните функции и роля на КОНПИ, прозрачността би трябвало да бъде възприемана като предмет на допълнително и целенасочено усилие.

От една страна, следвайки нормите на закона, Комисията е задължена да осигурява различни режими на достъп до информация, включително при спазване на правилата за съхраняване на информацията, която представлява държавна или служебна тайна. Всеки компромис в това отношение би се отразил изключително негативно върху цялостната публична представа за институцията и би могъл да компрометира постигането на целите на закона. В същото време, КОНПИ може успешно да върши своята работа само основавайки се на принципите на партньорство и взаимодействие с други държавни органи и институции, които на свой ред изграждат собствени политики на прозрачност, публичност и отчетност.

Едновременно с това, при съществуващото равнище на познаване на закона, цялостното отношение към публичните институции, насложените обществени образи за смисъла от дейността на Комисията и други, политиките на прозрачност имат определящо значение за изграждането на гражданска подкрепа и доверие в качествата на служителите и неотклонната защита на обществения интерес. В тази насока, законодателят е предвидил механизъм за приемане на решения от комисията с мнозинство повече от

**ПОЧТЕНОСТТА ОТРАЗЯВА СТЕПЕНТА НА СЪВПАДЕНИЕ МЕЖДУ ЗАКОНОВО ОПРЕДЕЛЕНИТЕ ПРАВОМОЩИЯ, ЦЕЛИТЕ И ПОДХОДА КЪМ ЗАЩИТА НА ПУБЛИЧНИЯ ИНТЕРЕС, СТРУКТУРАТА И ФУНКЦИОНАЛНАТА СПЕЦИФИКА НА ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА И РЕАЛНИТЕ ДЕЙСТВИЯ НА РЪКОВОДСТВОТО И СЛУЖИТЕЛИТЕ В ТЕРИТОРИАЛНИТЕ Й СТРУКТУРИ**

половината от всички членове, както и задължение за прецизното им мотивиране.<sup>52</sup>

Реализирането на тези политики на прозрачност играе съществена роля и по отношение на повишаването на общата гражданска култура, свързана с управлението на собствеността, стриктното изпълнение на данъчните и други задължения към държавните органи, както и по отношение на готовността за отказ от участие в операции, разширяващи т.нар. сив сектор. Именно чрез тези политики на прозрачност могат да бъдат изградени основите на превантивния ефект на закона.

## ПОЧТЕНОСТ

Почтеността (integrity) има обобщаващо значение по отношение на отчетността, публичността и прозрачността. В този смисъл, за целите на настоящия анализ, почтеността се определя като съставен показател за постигнатите равнища на добро управление.

Почтеността като характеристика на индивидуалното поведение на всички служители или представител на Комисията може да се регулира чрез стриктното спазване на закона и етичните принципи. Но като системен показател за цялостното действие на комисията, почтеността притежава по-различни измерения. Тя отразява степента на съвпадение между законово определените правомощия, целите и подхода към защита на публичния интерес, структурата и функционалната специфика на дейността на Комисията и реалните действия на ръководството и служителите в териториалните й структури.

От значение за оценката на почтеността в работата на Комисията е степента, в която в нейната работа

<sup>52</sup> Чл. 11 ал. 2 на ЗОПДНПИ.

се прилагат принципите на прозрачност, отчетност и публичност. Те следва да бъдат оценени през призмата на съществуващите и прилагани етични стандарти, норми за превенция на конфликта на интереси и за деклариране на имущество.

## ЕТИЧНИ СТАНДАРТИ

Като се има предвид спецификата на дейността на КОНПИ, изработването и приемането на етични стандарти следва да бъде оценено като важна стъпка към провеждането на ефективна политика за почтеност във функционирането на този орган. Етичен кодекс на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество е приет през 2013 г. Предвидените в него етични стандарти не повтарят механично общите принципни положения, залегнали в други документи от този род. Те ги доразвиват съобразно специфичните функции на Комисията. Етичните правила като цяло предлагат ясна рамка от практически указания, които насочват поведението на служителите на КОНПИ в условията на повишен обществен интерес към тяхната дейност, както и в среда, доминирана от усилията на отделни лица и групи от интереси, които се

ИЗРАБОТВАНЕТО И ПРИЕМАНЕТО НА ЕТИЧНИ СТАНДАРТИ СЛЕДВА ДА БЪДЕ ОЦЕНЕНО КАТО ВАЖНА СЪПКА КЪМ ПРОВЕЖДАНЕТО НА ЕФЕКТИВНА ПОЛИТИКА ЗА ПОЧТЕНОСТ ВЪВ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ТОЗИ ОРГАН. В СЪЩОТО ВРЕМЕ, ЕТИЧНИЯТ КОДЕКС НА КОМИСИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО НЕ ПРЕДЛАГА СЪВРЕМЕНЕН ИНСТРУМЕНТАРИУМ ОТ МЕРКИ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА И УПРАВЛЕНИЕ НА СИТУАЦИИ НА ПОТЕНЦИАЛЕН И РЕАЛЕН КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

НЕОБХОДИМИ СА ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ, СВЪРЗАНИ С ИЗГРАЖДАНЕ И ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА СТРУКТУРАТА НА ИНСПЕКТОРАТА, КАКТО И СЪС СЪЗДАВАНЕ НА НЕОБХОДИМИТЕ ГАРАНЦИИ ЗА ЗАЩИТА НА СЛУЖИТЕЛИ, ПОДАВАЩИ СИГНАЛИ ЗА НЕРЕДНОСТИ В ДЕЙНОСТТА НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ЗВЕНА НА КОМИСИЯТА

опитват да противодействат на законосъобразното изпълнение на техните функции. Самостоятелно място в този кодекс са намерили принципите и ценностите, свързани със защитата на личните данни на проучваните лица, както и ангажиментите на инспекторите за неразгласяване на информация, станала им известна в хода на осъществените проверки.

В същото време, Етичният кодекс на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество не предлага съвременен инструментариум от мерки за борба с корупцията и управление на ситуации на потенциален и реален конфликт на интереси.<sup>53</sup> Необходими са допълнителни мерки, свързани с изграждане и повишаване на ефективността на структурата на инспектората, както и със създаване на необходимите гаранции за защита на служители, подаващи сигнали за нередности в дейността на териториалните звена на Комисията. Изграждането на подобна нормативна среда би могло да окаже положително въздействие върху цялостното развитие на административната служба и да повиши общото равнище на ефективност на институцията.

## ПРЕВЕНЦИЯ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ

Конфликтът на интереси е конкретна ситуация, при която частният интерес може да възпрепятства безпристрастното и обективно вземане на решение или изпълнение на служебни задължения. Установяването на подобен конфликт може да бъде възприемано и като негово ефективно управление, ако доведе до отвод, до оттегляне на съответния служител от процедурата на вземане на решение. Декларирането на конфликт на интереси се извършва по правилата на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.<sup>54</sup> То обхваща както несъвместимостта за заемане на съответната

<sup>53</sup> Чл. 38 - 39 от Етичен кодекс на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. За съжаление Етичният кодекс не е общодостъпен, а може да бъде получен само при поискване.

<sup>54</sup> Обн., ДВ, бр. 94/2008 г., посл. изм. ДВ, бр.15/2013 г.

длъжност, така и декларирането на частен интерес по смисъла на чл. 2, ал. 2 от същия нормативен акт, като за всяко от обстоятелствата се подава отделна декларация.

Кога е налице такъв конфликт, процедурата за неговото установяване и компетентният за това орган, е предмет на уредба в Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Според чл. 3, ал. 1 т. 17 във връзка с чл. 12, т. 2 от този закон, поради вида на КОНПИ на колегиален орган, създаден със закон, членовете ѝ са длъжни при встъпването си в длъжност да подадат декларация за частни интереси пред органа по избор, респективно по назначението си. Според чл. 3, ал. 1 т. 25 във връзка с чл. 12, т. 2 от този закон служителите в администрацията на КОНПИ също подават декларации за частни интереси пред органа по назначаване. Такава декларация се дължи и при всяка промяна в първоначално декларираните обстоятелства, както и при проявление на частен интерес по конкретен повод във връзка с изпълнение на служебните му задължения.

Законът предвижда срок за подаване за всеки от изброените видове декларации.

Декларацията, че не е налице основание за несъвместимост, се дължи при встъпването в длъжност. Декларацията за липса на частен интерес, освен при встъпването в длъжност, се подава и ежегодно. Във връзка със същото обстоятелство Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси изисква и подаването на декларация за частен интерес по конкретен повод, когато такъв възниква за конкретна ситуация при изпълнение на дейността на съответното лице.

**КОНФЛИКТЪТ НА ИНТЕРЕСИ Е  
КОНКРЕТНА СИТУАЦИЯ, ПРИ КОЯТО  
ЧАСТНИЯТ ИНТЕРЕС МОЖЕ ДА  
ВЪЗПРЕПЯТСТВА БЕЗПРИСТРАСТНОТО  
И ОБЕКТИВНО ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЕ  
ИЛИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЛУЖЕБНИ  
ЗАДЪЛЖЕНИЯ**

Без значение от вида на декларацията за конфликт на интереси, тя се подава до органа по назначението, респективно работодателя, и върху него тежи задължението за проверката ѝ. Поради това декларациите на членовете на КОНПИ се подават пред съответния орган, който е избрал, респективно

**ОСНОВАНИЕТО ЗА ПРЕДСРОЧНО  
ПРЕКРАТЯВАНЕ НА МАНДАТА  
НА ЧЛЕН НА КОНПИ ЩЕ Е  
НАЛИЦЕ, КОГАТО ВЛЕЗЕ В  
СИЛА АКТА НА КОМИСИЯТА  
ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И  
УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ  
НА ИНТЕРЕСИ ЗА УСТАНОВЕН  
КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ НА  
КОНКРЕТНОТО ЛИЦЕ – ЧЛЕН НА  
КОНПИ**

назначил конкретния член на Комисията – Народно събрание, президент и министър-председател. Декларациите на служителите в администрацията на КОНПИ се подават пред самата Комисия (за директорите на териториалните дирекции) или пред нейния председател (за всички останали служители).

Влизането в сила на акт на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, с който е установен конфликт на интереси, води до предсрочно прекратяване на мандата на член на Комисията. Установяването на конфликт на интереси може да се извършва само от специалния орган – Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси в рамките на определената в специалния закон процедура. В този случай Комисията за конфликт на интереси, постановила акта, е длъжна да уведоми органа по избора, респективно по назначението на лицето, за което е установен конфликтът на интереси. Органът по избора, респективно назначението, прекратява мандата на този член на КОНПИ и избира, респективно назначава на негово място друг член, който довършва мандата (чл. 9, ал. 2 и 3 от ЗОПДНПИ).

Относителната редукция на обхвата на понятието за конфликт на интереси повишава възможността за неговото ефективно установяване и управление. В още по-голяма степен това е вярно, когато става въпрос за органи като КОНПИ, при които е налице висок про-корупционен натиск, както и възможността за оказване на реален натиск и дори заплахи срещу служителите. Възприемането на конфликта на интереси, първо като ситуация, в контекста на вземане на решение, и след това – като ситуация,

**ПРАКТИЧЕСКИ, ЧЛЕНОВЕТЕ НА КОМИСИЯТА МОГАТ ДА СЕ ОКАЖАТ В СИТУАЦИЯ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ, ЗА КОЙТО НЕ СА ИМАЛИ ВЪЗМОЖНОСТ ПРЕДВАРИТЕЛНО ДА СЕ ИНФОРМИРАТ**

относима към управлението и изразходването на публични средства (или в конкретния случай – по отношение на частни средства или имущество, за които е налице обосновано предположение, че е придобито по незаконен начин) позволява да бъдат наблюдавани и ефективно регистрирани случаи и типични ситуации, при които професионалната почтеност на служителите може да бъде изложена на риск.

Много съществен елемент в приложението на мерките за противодействие срещу конфликта на интереси е свързан с разбирането, че общите декларации при постъпване на работа, както и годишните декларации за имущество и наличие на траен частен интерес, който влиза в противоречие с публичния, има нужда от прецизиране. В хода на своята работа Комисията разглежда и преценява основателността на искането за започване на процедура за отнемане на незаконно придобито имущество. Практически, членовете на Комисията могат да се окажат в ситуация на конфликт на интереси, за който не са имали възможност предварително да се информират.

При разглеждането на определен случай, при който като трети лица са привлечени близки, роднини или приятели и познати на служителя, той би трябвало да се оттегли от взимането на решение,

**ДЕКЛАРИРАНЕТО НА ИМОТНОТО СЪСТОЯНИЕ СЕ ПОДЧИНЯВА УСЛОВНО НА ДВА ОСНОВНИ РЕЖИМА, В ЗАВИСИМОСТ ОТ МЯСТОТО НА ЛИЦЕТО В ДЪРЖАВНАТА ЙЕРАРХИЯ И ОСНОВАНИЕТО ЗА ЗАЕМАНЕТО НА ДЛЪЖНОСТТА**

обявявайки конфликт на интереси. Широкият обхват на проверките и свързаността на лицата в рамките на десетгодишен период от време може да доведе до значително по-чести ситуации, при които отделни служители да са принудени да се оттеглят от вземането на решение. Именно затова, инструментариумът за предотвратяване и противодействие спрямо конфликта на интереси би могъл да бъде доразвит чрез практиката на Комисията, а този опит, на свой ред, би могъл да повиши равнището на почтеност и ефективност в дейността на КОНПИ.

**ДЕКЛАРИРАНЕ НА ИМУЩЕСТВЕНО СЪСТОЯНИЕ ОТ ЧЛЕНОВЕТЕ НА КОНПИ И СЛУЖИТЕЛИТЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА Й**

Значението на темата, свързана с декларирането на имотното състояние и контрола по отношение на това деклариране, предполага проблематиката да бъде анализирана самостоятелно в настоящото изследване. За правилното ѝ разбиране е необходимо, макар и накратко, да се изяснят общите принципи, върху които се изгражда към момента правната уредба в действащото законодателство на Република България.

Декларирането на имотното състояние се подчинява на, условно, два основни режима, в зависимост от мястото на лицето в държавната йерархия и основаниято за заемането на длъжността.

Първият режим обхваща лицата, заемащи висши държавни и други длъжности, които дължат деклариране на имотното си състояние пред Сметната палата по правилата на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности.<sup>55</sup> Вторият режим обхваща държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в държавната администрация, които дължат деклариране на имотното си състояние пред органа по назначението им, респективно работодателя, по силата на Закона за държавния служител и Кодекса на труда. Към тази втора категория лица се отнасят онези, които не се обхващат от първия режим на деклариране.

Основната разлика в двата режима е с оглед обстоятелствата, подлежащи на деклариране. Обосновано лицата, заемащи висши държавни или други длъжности, следва да обявяват по-широк набор от данни, предвид естеството на длъжностите им и общественото значение на информацията от този вид.

Според чл. 2, ал. 1, т. 26а от Закона за публичност

<sup>55</sup> Обн. ДВ, бр. 38/2000 г., посл. изм., ДВ, бр. 71/2013 г.

на имуществото на лица заемащи висши държавни и други длъжности, членовете на КОНПИ са от категорията на лицата, които следва да декларират имотното си състояние пред Сметната палата. По силата на същия нормативен акт, декларирането се извършва при встъпването им в длъжност, ежегодно в определения от закона срок и при освобождаване на длъжността.

### ДЕКЛАРИРАНЕТО СЕ ИЗВЪРШВА ПРИ ВСТЪПВАНЕТО В ДЛЪЖНОСТ, ЕЖЕГОДНО В ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОТ ЗАКОНА СРОК И ПРИ ОСВОБОЖДАВАНЕ НА ДЛЪЖНОСТТА

По отношение на служителите в администрацията на КОНПИ се прилагат правилата за деклариране, определени в Закона за държавния служител и Кодекса на труда. Декларациите за имотното им състояние се подават при постъпване на работа и ежегодно пред органа по назначението (за държавните служители), респективно работодателя (за лицата, работещи по трудово правоотношение). Според правилата за тяхното назначаване, определени в ЗОПДНПИ, директорите на териториалните дирекции подават декларациите си до КОНПИ, а всички останали служители – до председателя на КОНПИ.

Това законодателно решение формално води и до разпределяне на функциите по проверка на верността на декларирането.

Описаните особености във връзка с различните видове деклариране водят и до особености в режима за контрол по отношение на верността на декларирането.

Видно от описаното по-горе, по отношение на членовете на КОНПИ тази дейност е разпределена между множество органи:

- Сметната палата е органът, който следва да провери и да контролира декларациите за имотното им състояние;
- Народното събрание, президентът и министър-председателят са органите, които следва да контролират декларирането по отношение на конфликта на интереси. В частта относно несъвместимостта, този контрол на практика се осъществява чрез уведомлението, което избраният член на КОНПИ следва да подаде пред съответния орган в едномесечен срок от встъпването си в длъжност, че е отстранено обстоятелството за несъвместимост.

В частта относно частния интерес, контролът се осъществява чрез подаването на декларацията. От съществено значение обаче е проверката на декларирането, която съответният орган трябва да извърши. И ако тази дейност при министър-председателя се извършва от главния инспекторат на Министерския съвет, то при Народното събрание и при президента такива вътрешни структури всъщност няма. Тази фактическа констатация обективно поражда и въпроса за ефективността на контролната дейност.

Контролната дейност по отношение на декларирането от страна на служителите на КОНПИ се извършва от структура на самата Комисия – Инспекторат, която е на пряко подчинение на председателя на КОНПИ (чл. 20, ал. 1 от Правилника за устройството и дейността на КОНПИ и нейната администрация).

### ЕФЕКТИВНОСТ И ЕФИКАСНОСТ

Ефективността се определя от постигането на поставените цели, без оглед на изразходваните ресурси. Приоритет при оценката на ефективността има крайният резултат и сроковете за неговото постигане. Именно затова, досегашните представи за дейността на Комисията се изграждат по-скоро в контекста на представата за нейната ефективност. Приоритет при оценката има размерът и стойността на конфискуваното имущество (от престъпна дейност, спрямо действията до 2012 година закон

НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ, ПРЕЗИДЕНТЪТ И МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯТ СА ОРГАНИТЕ, КОИТО СЛЕДВА ДА КОНТРОЛИРАТ ДЕКЛАРИРАНЕТО ПО ОТНОШЕНИЕ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА КОНПИ. АКО ПРОВЕРКАТА ОТ СТРАНА НА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ТЕОРЕТИЧНО МОЖЕ ДА БЪДЕ ИЗВЪРШЕНА ОТ ГЛАВНИЯ ИНСПЕКТОРАТ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ, ТО ПРИ НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ И ПРИ ПРЕЗИДЕНТА ТАКИВА ВЪТРЕШНИ СТРУКТУРИ НЯМА

## ЕФИКАСНОСТТА СЕ ОПРЕДЕЛЯ ОТ СЪЧЕТАНИЕТО МЕЖДУ ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИ ПРИ ОПТИМАЛНО ИЗРАЗХОДВАНЕ НА РЕСУРСИ

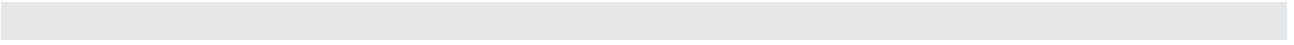
или на незаконно придобито имущество) без пряка връзка с оценката на размера на инвестираните усилия, ресурси и публични средства.

Отчетите за дейността на Комисията през последните две години показват, че съотношението между бюджета на КОНПИ и конфискуваното имущество е в пропорция 1:2,5. От гледна точка на ефективността, приоритет има размерът на имуществото, доколкото именно неговото запориране и последващо отнемане в полза на държавата изразява в най-голяма степен постигнатите резултати.

Ефикасността се определя от съчетанието между постигане на цели при оптимално изразходване на ресурси. Същите резултати, отчетени в дейността на КОНПИ, биха могли да имат и друг прочит, ако се вземе предвид необходимостта от полагане на допълнителни усилия за съхранение на запорираното имущество, за неговото поддържане и последващо поставяне в услуга на обществения интерес.

Постигането на висока ефикасност предполага разработването и прилагането на методи и средства, позволяващи оптимално изразходване на публичните ресурси при постигането на максимално високи резултати. В този смисъл, съдържанието на този съставен показател, на свой ред, както и почтеността, включват в себе си редица елементи.

Постигането на висока ефективност предполага не само реализирането на мерки и подходи, които оптимизират дейността на институцията, но и осигуряването на определено равнище на устойчивост. Именно по отношение на тези два показателя – устойчивост и транзитивност на опита в дейността на отделните териториални структури на КОНПИ – могат да бъдат изследвани и оценени истинските равнища на ефективност при реализирането на нейните цели.



## ГЛАВА 5

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ, АНГАЖИРАНИ С ОТНЕМАНЕТО НА НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО

Съществуването на ефективни и работещи правила за взаимодействие между институциите, ангажирани с отнемането на имущество, са от съществено значение на успеха на процедурите за установяване, запазване и отнемане на незаконно придобито имущество. За разлика от ЗОПДИППД (отм.), в който изобщо не се съдържаха правила за взаимодействие с други държавни органи, със ЗОПДНПИ такава уредба се създаде в самостоятелна глава (глава пета от ЗОПДНПИ), което следва да бъде оценено като положително развитие на законодателната рамка.

Наред с нея, законът предвижда и изготвянето на подзаконов нормативен акт – Инструкция (чл. 30, ал. 2), която е приета на 11.03.2013 г. и урежда реда и сроковете за осъществяване на взаимодействие между Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Държавна агенция „Национална сигурност“, Министерството на вътрешните работи, органите към министъра на финансите и Прокуратурата на Република България<sup>56</sup> (наричана по-нататък „Инструкцията за взаимодействие“). Това законодателно решение е съществен принос в подобряването на ефективността и бързината на това взаимодействие, което от своя страна е предпоставка и за подобряване на ефективността на цялостната дейност на КОНПИ.

Взаимодействието между КОНПИ и другите органи се извършва чрез обмен на информация и оказване

на съдействие при изпълнение на правомощията на Комисията.

Видът на информацията, която Комисията може да получава от друг държавен орган, се определя от неговата компетентност. Затова и Инструкцията за взаимодействие съдържа самостоятелна уредба за това каква информация би следвало да се предоставя на КОНПИ, както и каква информация Комисията следва да предоставя на съответния държавен орган. Всеки от органите определя за целите на взаимодействието служител за контакт. На него са възложени функциите по осигуряване на общата координация и организация на взаимодействието, както и осигуряването на оперативното взаимодействие по конкретните проверки на КОНПИ.

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ПРОКУРАТУРАТА

Правилата за взаимодействие с Прокуратурата са свързани с обстоятелството, че водещо основание за образуване на проверка на имуществото е извършване на някое от престъпленията по каталога на чл. 22, ал.1 от ЗОПДНПИ. Моментът на индивидуализация на лицето, срещу което следва да се образува проверката на имуществото, е моментът на привличането на това лице като обвиняем за съответното престъпление. За постигане на пълнота в информацията, обаче, чл.

<sup>56</sup> В сила от 26.03.2013 г.



ИНСТРУКЦИЯТА ПО ЧЛ. 30,  
АЛ. 2 УРЕЖДА РЕДА И СРОКОВЕТЕ  
ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ  
КОМИСИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ  
НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО  
ИМУЩЕСТВО ДЪРЖАВНА  
АГЕНЦИЯ „НАЦИОНАЛНА  
СИГУРНОСТ“, МИНИСТЕРСТВОТО  
НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ,  
ОРГАНИТЕ КЪМ МИНИСТЪРА НА  
ФИНАНСИТЕ И ПРОКУРАТУРАТА  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, КОЕТО  
ЗНАЧИТЕЛНО ПОДОБРЯВА  
КАЧЕСТВОТО И БЪРЗИНАТА НА  
ТОВА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

31, т. 1 от ЗОПДНПИ и чл. 7, ал.1 от Инструкцията за взаимодействието, изисква наблюдаващият прокурор да уведоми КОНПИ още от момента на образуването на досъдебното производство за съответното престъпление.

Предвид правилата на наказателното производство по българското право, процесуалното действие „привличане на обвиняем“ се извършва в рамките на образуванодосъдебнопроизводствоиобективно е в по-късен момент. Затова и уведомлението за това кое е лицето, привлечено като обвиняем за същото престъпление, има характер на последващо. Задължението за неговото подаване е възложено на наблюдаващия прокурор (чл. 7, ал. 2, т. 1 от Инструкцията за взаимодействието), тъй като по силата на чл. 219, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс, разследващият орган е длъжен да уведоми наблюдаващия прокурор за привличането.

С оглед бързината, която се цели с извършването на проверката на имуществото на проверяваното лице, наблюдаващият прокурор е длъжен да подаде уведомлението незабавно след привличането на лицето като обвиняем. Уведомлението следва да съдържа наличната по делото информация за привлеченото лице, престъплението, за което е била образувана преписка или досъдебно производство и имуществото на това лице, ако такова е било

установено (чл. 7, ал. 5, т. 1-3 от Инструкцията за взаимодействието).

Предвид особените хипотези за образуване на проверка по ЗОПДНПИ и в случаите, когато няма лице, привлечено като обвиняем, Инструкцията за взаимодействие задължава наблюдаващия прокурор да уведоми директора на съответната териториална дирекция и за случаите, когато е постановен отказ от образуване на досъдебно производство или образуването е прекратено на основанията по чл. 22, ал. 2 от ЗОПДНПИ.

Същото задължение съществува и когато наказателното производство е спряно на основание по чл. 22, ал. 3 от ЗОПДНПИ. Тази информация е необходима за органите на КОНПИ, за да могат да изпълнят своите задължения, предвид предоставената им законова компетентност за извършване на проверка и при невъзможност да се привлече като обвиняем проверяваното лице.

Пълнотата на необходимата за органите на КОНПИ информация във връзка с дейността им се осигурява и от предоставената им възможност да поискат от наблюдаващия прокурор копия от наличните по делото документи, свързани с имущественото състояние на лицето (чл. 7, ал. 6 от Инструкцията за взаимодействие).

Правилата на наказателния процес по българското право допускат възможността в рамките на наказателното производство прокурорът да предприема мерки за обезпечаване на наказание глоба или конфискация, на наложена мярка на принуда отнемане на вещи в полза на държавата, както и мерки за обезпечаване на гражданския иск в наказателния процес.

**ИНСТРУКЦИЯТА ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО  
ИЗИСКВА НАБЛЮДАВАЩИЯТ ПРОКУРОР  
ДА УВЕДОМИ КОНПИ ОЩЕ ОТ МОМЕНТА  
НА ОБРАЗУВАНЕТО НА ДОСЪДЕБНОТО  
ПРОИЗВОДСТВО ЗА ИЗВЪРШВАНЕТО НА  
СЪОТВЕТНОТО ПРЕСТЪПЛЕНИЕ**

При отчитането на тази особеност, в съответствие с чл. 7, ал. 3, т. 3 и ал. 5, т. 4 от Инструкцията за взаимодействието, в уведомлението до директора на териториалната дирекция наблюдаващият прокурор трябва да посочи и постановеното налагане на обезпечителни мерки върху имуществото на

**ИНСТРУКЦИЯТА ЗА  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО, ИЗИСКВА В  
УВЕДОМЛЕНИЕТО ДО ДИРЕКТОРА  
НА ТЕРИТОРИАЛНАТА ДИРЕКЦИЯ  
НАБЛЮДАВАЩИЯТ ПРОКУРОР  
ДА ПОСОЧИ И ПОСТАНОВЕНОТО  
НАЛАГАНЕ НА ОБЕЗПЕЧИТЕЛНИ  
МЕРКИ ВЪРХУ ИМУЩЕСТВОТО НА  
ОБВИНЯЕМЯ, АКО СА НАЛОЖЕНИ  
ТАКИВА, КАКТО И ПРАВНОТО  
ОСНОВАНИЕ ЗА ТОВА**

обвињаемия, ако са наложени такива, както и правното основание за това. В същата връзка е и предоставената на наблюдаващия прокурор възможност да изисква от КОНПИ справка за налични предходни проверки или производства срещу лицето, както и копия на събраните по тях документи, свързани с имущественото му състояние.

Тази възможност се разпростира и след подадено уведомление до органите на КОНПИ, като прокурорът може да поиска и последваща информация за имущественото състояние на лицето, както и за имуществото на притежаваните или контролираните от него юридически лица, включително и копия на съответните документи (чл. 8 от Инструкцията за взаимодействие). Предвид взаимния характер на взаимодействието, КОНПИ и нейните органи са длъжни да предоставят на прокурора описаната от него информация.

**ОБМЕНЪТ НА ИНФОРМАЦИЯ С  
ДЪРЖАВНАТА АГЕНЦИЯ „НАЦИОНАЛНА  
СИГУРНОСТ“ Е ВЪВ ВРЪЗКА С  
ПРЕДОСТАВЕНОТО НА АГЕНЦИЯТА  
ПРАВОМОЩИЕ ЧРЕЗ СПЕЦИАЛИЗИРАНА  
СВОЯ СТРУКТУРА ДА ОСЪЩЕСТВЯВА  
НАБЛЮДЕНИЕ НА ФИНАНСОВИ ПОТОЦИ**

От съществено значение за целите, които се преследват чрез механизма за проверка на имуществото на определени категории лица, е възложеното задължение на КОНПИ да уведоми наблюдаващия прокурор, когато проверката срещу лицето е прекратена или установеното несъответствие е под минималния праг, който позволява отнемане на имуществото. Това уведомление следва да се направи в 10-дневен срок от постановяване на съответното решение на КОНПИ, като при поискване от наблюдаващия прокурор, тя е длъжна и да предостави копия от събраните в хода на проверката материали (чл. 9 от Инструкцията за взаимодействие).

### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ „НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ“**

Обменът на информация с Държавната агенция „Национална сигурност“ е във връзка с предоставеното на Агенцията правомощие чрез специализирана своя структура да осъществява наблюдение на финансови потоци. Поради това Агенцията предоставя на органите на КОНПИ обобщена информация относно наличието на записи за проверяваните лица в Специализираната административна дирекция „Финансово разузнаване“ предоставя данни, получени от международния обмен на финансово разузнавателна информация, при спазване на надлежния ред за предоставянето им и събира допълнителна информация от международния обмен на финансово разузнавателна информация след предоставяне на подробна аргументация от органите на Комисията (раздел IV от Инструкцията за взаимодействие).

Правилното изясняване на тематиката изисква да се съобрази процеса на взаимодействие и с направените изменения и допълнения на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“<sup>57</sup>, които възлагат на Агенцията и функции по борба с организираната престъпност, които до този момент бяха компетентност на Министерството на вътрешните работи. Направени бяха функционални и структурни промени, като Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ – част от Министерството на вътрешните работи – премина по силата на същия изменителен закон като структура в Държавна агенция „Национална сигурност“. Тази промяна все още не е намерила отражение в правилата за взаимодействие между КОНПИ и ДАНС нито на ниво ЗОНПИ, нито на ниво инструкция за взаимодействие.

### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ**

<sup>57</sup> Обн. ДВ, бр. 52/2013 г.

Взаимодействието на органите на КОНПИ с Министерството на вътрешните работи се осъществява в две насоки едновременно:

- с оглед дейността на органите на КОНПИ (чл. 11 от Инструкцията за взаимодействие);
- с оглед безопасността на органите на КОНПИ при изпълнение на функциите им (чл. 12 от Инструкцията за взаимодействие).

Първата насока на взаимодействието обхваща обмен на информация за имуществото на проверяваното лице, за което може да се предположи, че е незаконно придобито в страната или в чужбина. Инструкцията за взаимодействие дава право на органите на КОНПИ да получат копия от всички договори и други документи за придобиването или продажбата на моторните превозни средства, регистрирани на името на проверяваното лице и свързаните с него лица.

Втората насока на взаимодействие, е свързана с обезпечаването на физическата неприкосновеност на органите на КОНПИ, предвид естеството на дейността им. При наличие на заплаха за здравето или живота им, те могат да поискат съдействие от органите на Министерството на вътрешните работи при осъществяване на правомощията си. Тази конструкция не е непозната за българското право. Тя се използва и във връзка с дейността на други органи, за да гарантира, от една страна, безопасността на лицата, и от друга – интересите на държавата за ефективното осъществяване на функциите, които тя е предоставила на тези лица.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО НА ОРГАНИТЕ  
НА КОНПИ С МИНИСТЕРСТВОТО НА  
ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ СЕ ОСЪЩЕСТВЯВА  
С ОГЛЕД ДЕЙНОСТТА НА ОРГАНИТЕ НА  
КОНПИ И С ОГЛЕД БЕЗОПАСНОСТТА НА  
ОРГАНИТЕ НА КОНПИ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ  
НА ФУНКЦИИТЕ ИМ (ЧЛ. 12 ОТ  
ИНСТРУКЦИЯТА ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ)

ПРОЦЕСЪТ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ  
С ДАНС СЛЕДВА ДА БЪДЕ  
СЪОБРАЗЕН И ДА ОТРАЗИ  
НАПРАВЕНИТЕ ИЗМЕНЕНИЯ  
И ДОПЪЛНЕНИЯ НА ЗАКОНА  
ЗА ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ  
„НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ“,  
КОИТО ВЪЗЛАГАТ НА  
АГЕНЦИЯТА И ФУНКЦИИ ПО  
БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА  
ПРЕСТЪПНОСТ, КОИТО ДО ТОЗИ  
МОМЕНТ БЯХА КОМПЕТЕНТНОСТ  
НА МИНИСТЕРСТВОТО НА  
ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ.

## ГЛАВА 6

# ОСНОВАНИЯ ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО И ПРОВЕРЯВАН ПЕРИОД

В началото на настоящата глава следва да бъде направено терминологично разграничение между понятията конфискация и отнемане на имущество. Често в практиката двата термина се използват като синоними, но в строго юридически смисъл, с оглед разпоредбите на НК и специалните закони в тази област, между тях има съществени разлики. Става въпрос за два отделни института, които имат различни характеристики и преследват различни цели.

**Конфискацията по Наказателния кодекс** е вид наказание, което е включено в системата на наказанията.

ЧЕСТО В ПРАКТИКАТА ПОНЯТИЯТА КОНФИСКАЦИЯ И ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО СЕ ИЗПОЛЗВАТ КАТО СИНОНИМИ, НО В СТРОГО ЮРИДИЧЕСКИ СМИСЪЛ, С ОГЛЕД РАЗПОРЕДБИТЕ НА НК И СПЕЦИАЛНИТЕ ЗАКОНИ В ТАЗИ ОБЛАСТ, МЕЖДУ ТЯХ ИМА СЪЩЕСТВЕНИ РАЗЛИКИ

Посвоеето съдържание конфискацията като наказание се изразява в принудително и безвъзмездно отнемане в полза на държавата на цялото или част от имуществото на виновния (чл. 44, ал. 1). Основанието за установяване на това условие – имущество на виновния, е обвързано с основен принцип на българското наказателно право за личния характер на наказателната отговорност. Затова, когато той няма свое имущество, конфискация не може да се наложи дори и да е предвидена за извършеното престъпление (чл. 45, ал. 1).

Към момента конфискацията като наказание е предвидена за около 45 престъпления. По правило, това са престъпления, при извършването на които се генерира имущество (например престъпления против собствеността, данъчни престъпления и др.). Конфискация е предвидена, обаче, и при престъпления, при които извършването им не предполага генерирането на имущество, но поради конкретната им степен на обществена опасност, законодателят преценява, че целите на наказанието се постигат и чрез налагането на конфискация (например при отвличането, при някои от престъпленията против Републиката и др.).

Специфична характеристика на наказанието конфискация е, че то се предвижда като допълнително наказание наред с лишаването от свобода, а не като самостоятелно наказание. При някои от престъпленията е предвидено като задължително за налагане с лишаването от свобода, а при други

## КОНФИСКАЦИЯТА КАТО НАКАЗАНИЕ СЕ ИЗРАЗЯВА В ПРИНУДИТЕЛНО И БЕЗВЪЗМЕЗДНО ОТНЕМАНЕ В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА НА ЦЯЛОТО ИЛИ ЧАСТ ОТ ИМУЩЕСТВОТО НА ВИНОВНИЯ

престъпления е предоставена възможност на съда да прецени дали да го наложи. Различен е и подходът за определяне на обекта на конфискацията. При някои престъпления се предвижда тя да обхване цялото имущество на виновния, а при други – само част от него. Наказателният кодекс обаче не съдържа изрично определяне срещу какво конкретно имущество може да се насочи конфискацията. Причината за този подход е, че ако се посочи изрично, се създава риск налагане на наказанието в конкретен случай да е невъзможно, поради факта, че конкретното лице не притежава точно този вид имущество (например законът да определи, че могат да се конфискуват само недвижими вещи и ценни книги, а конкретно лице да не притежава такива).

Отнемане на незаконно придобито имущество (гражданска конфискация) е отнемане в полза на държавата в рамките на специалното производство, което е уредено в ЗОПДНПИ. Макар в основната си хипотеза отнемането да е обвързано с основанията лицето да е привлечено като обвиняем за някое от изброените по чл. 23, ал. 1 от същия нормативен акт престъпления, по характера си производството е гражданско. То се развива пред граждански съд и той е компетентен да постанови акта за отнемането на имуществото.<sup>58</sup> За да не се допуска по пътя на тълкуването да се правят изводи в друга посока, ЗОПДНПИ възлага правомощията във връзка с неговото развитие на органи, които нямат правомощия в рамките на наказателното производство. Законът съдържа и подробно описани правила за всеки един от етапите на производството.

Този извод не се променя от предвиденото задължение прокуратурата да уведомява директора на териториалната дирекция на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ) за образувано досъдебно производство за някое от изброените престъпления, както и за привличането на определено лице за обвиняем за такова престъпление. Не се променя и от развитите правила за взаимодействие между органите за отнемане на незаконно придобитото имущество

и прокуратурата и други държавни органи. Предназначението на тази уредба е да създаде работещ механизъм за ефективно изпълнение на правомощията на специализираните органи по ЗОПДНПИ, предвид законовото основание за стартиране на производството по същия закон.

От така изясненото съдържание на конфискацията и отнемането на незаконно придобито имущество следва изводът, че връзката между двата института е само в началото на производството – на плоскостта на основанията за прилагането им – извършването на престъпление.<sup>59</sup> По отношение на всички други съществени характеристики е налице ясно определена от съответните нормативни актове (Наказателния кодекс и ЗОПДНПИ) разлика с оглед органите, които я прилагат, реда и последиците от прилагането им.

НАКАЗАНИЕТО КОНФИСКАЦИЯ Е  
ПРЕДВИДЕНО КАТО ДОПЪЛНИТЕЛНО  
НАКАЗАНИЕ НАРЕД С НАКАЗАНИЕТО  
ЛИШАВАНЕ ОТ СВОБОДА, А НЕ КАТО  
САМОСТОЯТЕЛНО НАКАЗАНИЕ ЗА  
ИЗВЪРШЕНО ПРЕСТЪПЛЕНИЕ

ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО  
ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО (ГРАЖДАНСКА  
КОНФИСКАЦИЯ) Е ОТНЕМАНЕ В  
ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА В РАМКИТЕ НА  
СПЕЦИАЛНО ПРОИЗВОДСТВО, КОЕТО Е  
УРЕДЕНО В ЗОПДНПИ

## РАЗШИРЕНО ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО (РАЗШИРЕНА ГРАЖДАНСКА КОНФИСКАЦИЯ)

Определянето на отнемането на незаконно придобито имущество като разширено е на базата на сравнението му, от една страна, с конфискацията като наказание и от друга – със ЗОПДИППД (отм.), с който за първи път в българското законодателство беше въведено и регулирано производство за отнемане на имущество, извън наказателния процес.

<sup>58</sup> Именно тази особеност създава и придобилото гражданственост наименование на производството по ЗОПДИППД (отм.) и действащия ЗОПДНПИ като „гражданска конфискация“.

<sup>59</sup> Терминологично разграничение между понятията конфискация и отнемане на имущество съществува и на английски език – за отнемане на имущество се използва *asset forfeiture*.

ВРЪЗКАТА МЕЖДУ  
ИНСТИТУТИТЕ КОНФИСКАЦИЯ  
И ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО  
ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО,  
Е САМО НА ПЛОСКОСТТА НА  
ОСНОВАНИЕТО ЗА ПРИЛАГАНЕТО  
ИМ - ИЗВЪРШВАНЕТО НА  
ПРЕСТЪПЛЕНИЕ. ПО ОТНОШЕНИЕ  
НА ВСИЧКИ ДРУГИ СЪЩНОСТНИ  
ХАРАКТЕРИСТИКИ Е НАЛИЦЕ ЯСНО  
ОПРЕДЕНА ОТ НОРМАТИВНИТЕ  
АКТОВЕ РАЗЛИКА С ОГЛЕД НА  
ОРГАНИТЕ, РЕДА И ПОСЛЕДИЦИТЕ  
ОТ ПРИЛАГАНЕТО ИМ

Разширеният характер на отнемането се проявява в няколко основни насоки – с оглед основанията за провеждането му и с оглед имуществото и лицата, срещу които може да се насочи.

Отмененият ЗОПДИПД установяваше като задължителна връзката на производството за отнемане на имуществото с наказателното производство. Като единствено основание за стартиране на производството се предвиждаше лицето да е привлечено като обвиняем за някое от изчерпателно изброените в същия нормативен акт престъпления. Макар проверката на имуществото и налагането на обезпечителни мерки върху него

РАЗШИРЕНАТА КРИМИНАЛИЗАЦИЯ  
Е РЕЗУЛТАТ ОТ ПРЕЦЕНКАТА НА  
ЗАКОНОДАТЕЛЯ, ЧЕ НЕ САМО  
ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА, СВЪРЗАНИ С  
ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ  
ДАВАТ ОСНОВАНИЕ ЗА ПРОВЕРКА НА  
ИМУЩЕСТВОТО НА ЛИЦЕТО, КОЕТО Е  
ПРИВЛЕЧЕНО КАТО ОБВИНЯЕМ

да беше възможно в рамките на продължаващо наказателно производство, искът за отнемане на това имущество ставаше възможен за предявяване едва след влизането в сила на присъдата. Наред с тези особености, отмененият закон определяше като предмет на отнемане само имуществото, което лицето е придобило от престъпната си дейност и не допускаше възможност за прилагането си, когато същото това имущество можеше да бъде отнето по реда на друг закон.<sup>60</sup>

Действащият ЗОПДНПИ изгради уредбата си на различна философия, което дава възможност за самостоятелно развитие на производството по него. Връзката с отменения закон се проявява само по отношение на основанията, свързано с извършването на престъпление от изчерпателно изброените по чл. 22, ал. 1 от действащия закон. В него обаче, в сравнение с каталога по отменения закон, се добавят и други престъпления, например престъплението отвлечане, по-тежко наказуемите състави на безстопанственост, престъпленията по служба и други.

Разширената криминализация е резултат от преценката на законодателя, че не само престъпленията, свързани с организираната престъпност,<sup>61</sup> дават основание за проверка на имуществото на лицето, което е привлечено като обвиняем. Тя е логична част от променената философията на ЗОПДНПИ за разширяване на обхвата за прилагането му. За разлика от отменения закон, за предявяване на иска за отнемане на имуществото според правилата на действащия закон, не е необходимо да се чака финализирането на наказателното производство с влизане в сила на присъдата. Основната причина е, че на отнемане подлежи не само придобитото от престъплението, а всяко имущество, което отговаря на условията за незаконно придобито, по смисъла на закона.

Наред с разширяването на каталога по чл. 22, ал. 1, ЗОПДНПИ предвижда като самостоятелно основание за прилагането си, извършването на административно нарушение, за което са налице условията по чл. 24, ал. 1 от същия нормативен акт.

Наред с разширяването на основанията, съществено е и разширяването на предмета на отнемане по реда на ЗОПДНПИ – незаконно придобито имущество. На отнемане в рамките на наказателното производство подлежи само онова имущество, за което е

<sup>60</sup> Има се предвид, че към прилагането на ЗОПДИПД (отм.) можеше да се пристъпи, когато в рамките на наказателното производство не е приложена мярката по чл. 53, ал. 2, б. „б“ от Наказателния кодекс.

<sup>61</sup> Чуждите законодателства, които съдържат сходна процедура, обвързват отнемането на имуществото предимно с престъпления, свързани с организираната престъпност и тероризма. Затова и на плоскостта на сравнителноправния анализ, отнемането по реда на ЗОПДНПИ е с разширен обхват.

установено в същото производство, че е придобито от престъпната дейност, каквато беше и правната логика на отменения ЗОПДИПД. Доколкото въпросът за предмета на отнемането по ЗОПДНПИ е ключов в настоящия правен анализ, той следва да бъде изяснен на систематичното му място по-нататък в него.

На последно място, разширеният характер на отнемането на незаконно придобитото имущество е с оглед лицата, от които то може да се отнема. На базата на този критерий отнемането се различава от конфискацията като наказание по това, че по реда на ЗОПДНПИ имуществото може да се отнема и от трети лица, различни от проверяваното лице, когато те са знаели или от обстоятелствата са могли да предположат, че имуществото е незаконно придобито.

## ЗА РАЗЛИКА ОТ ОТМЕНЕНИЯ ЗАКОН, ЗА ПРЕДЯВЯВАНЕ НА ИСКА ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВОТО, СПОРЕД ПРАВИЛАТА НА ДЕЙСТВАЩИЯ ЗАКОН, НЕ Е НЕОБХОДИМО ДА СЕ ЧАКА ФИНАЛИЗИРАНЕТО НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО С ВЛИЗАНЕ В СИЛА НА ПРИСЪДАТА

Логиката на юридическия анализ на всеки закон изисква да се проследи в нейната последователност цялата уредба. За постигане на обективност в изводите от анализа, е необходимо да се изследват и изяснят вътрешните връзки в самия закон (за какви случаи се прилага, при какви условия, при какви правила и т.н.). От съществено значение, обаче, е и връзката на анализирания закон с другите действащи закони, с които пряко или косвено той кореспондира.

ЗОПДНПИ предвижда най-общо две алтернативни основания за започване на проверката по същия закон: извършено престъпление или извършено административно нарушение. За всяко от основанията законът съдържа пълно описание на условията, които следва да са налице, за да се пристъпи към проверката на имуществото на съответното лице.

### ИЗВЪРШВАНЕТО НА ПРЕСТЪПЛЕНИЕ КАТО ОСНОВАНИЕ ЗА ОБРАЗУВАНЕ НА ПРОВЕРКА

Както вече беше споменато по-горе, каталогът по

чл. 22, ал. 1 от ЗОПДНПИ съдържа повече видове престъпления, в сравнение със същия каталог по чл. 3, ал. 1 от ЗОПДИПД (отм.). Изброяването по чл. 22, ал. 1 е изчерпателно и включва:

- тероризъм, финансиране на тероризъм и набиране и обучаване на лица с цел извършване на тероризъм (член 108а, ал. 1 - 3);
- образуване, ръководене или членуване в организация или група, която се поставя за цел да извършва тероризъм (чл. 109, ал. 3);
- убийство с користна цел или извършено от лице, по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група (член 116, ал. 1, т. 7 и 10);
- отвличане (чл. 142);
- сводничество (чл. 155);
- отвличане на лице от женски пол с цел разврат (чл. 156);
- набиране или принуждаване на непълнолетни лица за участие в развратни действия с цел имотна облага (чл. 158а, ал. 2);
- порнография, извършена от лице по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група (чл. 159, ал. 5);
- трафик на хора (чл. 159а - 159г);
- кражба, съставляваща опасен рецидив (чл. 196а);
- тежконаказуеми състави на грабеж (чл. 199);
- длъжностно присвояване (чл. 201 - 203);
- тежконаказуеми състави на иманярство (чл. 208, ал. 3, 4 и 5);
- обикновена измама (чл. 209, ал. 1 и 2, чл. 210, 211), тежконаказуема документа измама (чл. 212, ал. 3, 4 и 5) и компютърна измама (чл. 212а);
- изнудване (чл. 213а - 214);
- тежконаказуеми състави на вещно укривателство (чл. 215, ал. 2, т. 1 и 3);
- тежконаказуеми състави на безстопанственост (чл. 219, ал. 3 и 4);
- тежконаказуеми състави на сключване на неизгодна сделка (чл. 220, ал. 2);
- подкуп в частния сектор (чл. 225в, ал. 1 и 2);
- тежконаказуем състав на умишлен банкрут (чл. 227в, ал. 2);
- нарушаване на режима за дейности с оръжия, изделия и технологии с двойна употреба (чл. 233, ал. 1 и 2);

## СЪЩЕСТВУВАТ ДВЕ АЛТЕРНАТИВНИ ОСНОВАНИЯ ЗА ЗАПОЧВАНЕ НА ПРОВЕРКАТА ПО ЗОПДНПИ: ИЗВЪРШЕНО ПРЕСТЪПЛЕНИЕ ИЛИ ИЗВЪРШЕНО АДМИНИСТРАТИВНО НАРУШЕНИЕ

РАЗШИРЯВАНЕТО НА КАТАЛОГА ОТ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ, В СРАВНЕНИЕ СЪС СЪЩИЯ ПО ЗОПДИППД (ОТМ.) (ДОБАВЯНЕТО НА ОТВЛИЧАНЕТО, НЯКОИ ОТ СЪСТАВИТЕ НА БЕЗСТОПАНСТВЕНОСТТА, СКЛЮЧВАНЕТО НА НЕИЗГОДНА СДЕЛКА, ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА ПО СЛУЖБА И ДР.), СЪЗДАВА РИСК ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ДЕЙНОСТТА НА КОНПИ, ПОРАДИ УВЕЛИЧАВАНЕ НА НАТОВАРЕНОСТТА НА ИНСПЕКТОРИТЕ И РАЗШИРЯВАНЕ НА КРЪГА ОТ НЕОБХОДИМИТЕ ЗНАНИЯ В ОЩЕ ПО-ШИРОК КРЪГ ОБЛАСТИ

- тежконаказуеми състави на нарушаване на режима на акцизните стоки (чл. 234, ал. 2);
- извършване на външнотърговска дейност без разрешение (чл. 234а);
- нарушаване на режима за търговска дейност с отпадъци от черни и цветни метали (чл. 234б);
- престъпления против горското стопанство (чл. 235, ал. 1 - 5);
- квалифицирана контрабанда (чл. 242);
- нарушаване на режима за транзитен превоз на стоки през територията на Република България (чл. 242а);
- подправка на парични и други знаци, прокарване в обръщение на подправени парични и други знаци и други, свързани с тях престъпления (чл. 243 - 246);
- тежконаказуем състав на представяне на неверни сведения за получаване на кредит (чл. 248а, ал. 5);
- престъпления против кредитната система, нарушаване на режима на Валутния закон и лихварство (чл. 249 - 252);
- изпиране на пари и свързани с него други форми на престъпна дейност (чл. 253, чл. 253а, ал. 1 и 2);
- разпореждане с бюджетни средства не по предназначение (чл. 254б, ал. 2);
- данъчни престъпления (чл. 255 - 256, чл. 259 и чл. 260, ал. 1);

- незаконно превеждане през границата на страната на отделни лица или групи от хора (чл. 280);
- престъпления по служба (чл. 282, 283 и 283а);
- подкуп в публичния сектор, свързани с него други форми на престъпна дейност и търговия с влияние (чл. 301 - 305а, чл. 307в и чл. 307г);
- тежконаказуеми състави на подправка на официален документ (чл. 308, ал. 2 и 3 и чл. 310, ал. 1);
- образуване, ръководене и членуване в организирана престъпна група (чл. 321, ал. 1 - 3 и 6) и ръководене на престъпна група (чл. 321а, ал. 1 и 2);
- незаконно организиране на хазартни игри (чл. 327, ал. 1 - 3);
- нарушаване на режима за дейности с оръжия, боеприпаси, взривни вещества и пиротехнически изделия (чл. 337, ал. 1 - 4, чл. 339, ал. 2);
- тежконаказуеми състави на отнемане на моторно превозно средство с намерение за ползване (чл. 346, ал. 2, т. 4, ал. 3 и 6);
- престъпления, свързани с наркотични вещества, аналози на наркотични вещества или прекурсори (чл. 354а, ал. 1 - 4, чл. 354б, ал. 4 - 6 и чл. 354в, ал. 1 - 3).

Разширяването на каталога от престъпления, в сравнение със същия по ЗОПДИППД (отм.) (добавянето на отвличането, някои от съставите на безстопанствеността, сключването на неизгодна сделка, престъпленията по служба и др.) създава риск за намаляване на ефективността на дейността на КОНПИ поради увеличаване на натовареността на инспекторите и разширяване на кръга от необходимите знания в още по-широк кръг области. Този риск би могъл да се минимизира чрез преосмисляне на каталога при последващи промени в закона, което изисква и формулирането на ясни критерии при извършването на кои престъпления е целесъобразно да се развие и производството за отнемане на незаконно придобито имущество от лицето, което е привлечено като обвиняем.

Така както и отмененият закон, ЗОПДНПИ предвижда, че към извършване на проверка по него се пристъпва по правило, когато за съответното престъпление има лице, което е привлечено като обвиняем. Това е и моментът, от който вече има безспорна индивидуализация, чие имущество следва да се проверява.

Предвидени са, обаче, и две съществени изключения от това правило. Те са предназначени да гарантират приложението на ЗОПДНПИ и в случаите, когато има индивидуализация на лицето, което е извършило престъплението, но поради определени обективни основания, наказателното производство не е било



образувано или образуваното е прекратено (чл. 22, ал. 2) или е спряно (чл. 22, ал. 3). Тези основания също са изчерпателно изброени и включват:

- последваща извършването на престъплението амнистия;<sup>62</sup>
- изтекла давност за наказателно преследване;<sup>63</sup>
- след извършване на престъплението деецът е изпаднал в продължително или краткотрайно разстройството на съзнанието, което изключва вменяемостта<sup>64</sup> или има друго тежко заболяване;
- смърт на дееца;<sup>65</sup>
- деецът е лице с имунитет;<sup>66</sup>
- лицето не може да бъде привлечено като обвиняем, тъй като е с неизвестен адрес и не може да бъде намерено;
- по отношение на лицето е допуснат трансфер на наказателното производство в друга държава.

Всяко едно от тези основания от гледна точка на правилата на наказателния процес поражда различни правни последици за наказателното производство – или такова не може да бъде образувано, или образуваното се прекратява или спира. Тези различия нямат значение за прилагането на ЗОПДНПИ и затова не следва да бъдат подробно анализирани от тази юридическа гледна точка. За целите на този закон е достатъчно лицето, което е извършило някое от престъпленията по чл. 22, ал. 1, да е индивидуализирано и е без значение как се развива наказателното производство за това престъпление поради възникването на съответното обстоятелство измежду изброените по-горе.

### ИЗВЪРШВАНЕТО НА АДМИНИСТРАТИВНО НАРУШЕНИЕ КАТО ОСНОВАНИЕ ЗА ОБРАЗУВАНЕ НА ПРОВЕРКА НА ЗОПДНПИ

Второто самостоятелно основание за образуването на проверка по ЗОПДНПИ е установено в чл. 24 и съставлява съществено разширяване на приложното поле на закона, тъй като обхваща множество и различни по вид административни нарушения. Условието, които следва да са налице, са определени като кумулативни в чл. 24, ал. 1 и включват:

**Да има влязъл в сила акт за административно нарушение.** Правилното разбиране на това условие изисква няколко предварителни уточнения. Системата на административното наказване по българското право обхваща множество на брой и различни по характер деяния в целия спектър на административното право – от нарушения по Закона за устройство на територията, през нарушенията по Закона за околната среда и водите, Закона за рибарството и аквакултурите, Закона за акцизите и данъчните складове, Валутния закон, Закона за биологичното разнообразие, Закона за хазарт и други.

Всеки един от законите предвижда какви нарушения, свързани с неговата уредба, са основания за реализация на административнонаказателна отговорност и кои са компетентните органи по установяване на нарушението, респективно по издаване на акта, който се налага административното наказание.

За разлика от диференциацията на видовете административни нарушения, процедурата за реализация на административнонаказателната отговорност е единна и е уредена в Закона за административните нарушения и наказания. Тя изисква за констатиране на извършено административно нарушение да се издаде акт за установяване на административното нарушение, а

**ВТОРОТО САМОСТОЯТЕЛНО ОСНОВАНИЕ ЗА ОБРАЗУВАНЕТО НА ПРОВЕРКА ПО ЗОПДНПИ, Е УСТАНОВЕНО В ЧЛ. 24, И СЪСТАВЛЯВА СЪЩЕСТВЕНО РАЗШИРЯВАНЕ НА ПРИЛОЖНОТО ПОЛЕ НА ЗАКОНА, ТЪЙ КАТО ОБХВАЩА МНОЖЕСТВО И РАЗЛИЧНИ ПО ВИД АДМИНИСТРАТИВНИ НАРУШЕНИЯ**

<sup>62</sup> Амнистията по българското наказателно право е основание за погасяване на наказателната отговорност и се дава от Народното събрание със закон за амнистията.

<sup>63</sup> Давността по българското наказателно право, също както и амнистията, е основание за погасяване на наказателната отговорност, когато в определен от Наказателния кодекс срок, държавата не е осъществила правомощието си да наложи наказание на дееца с влязла в сила присъда. Какъв е давностният срок за съответното престъпление, зависи от предвиденото за него наказание в Наказателния кодекс. Размерите на отделните давностни срокове също се определят от Наказателния кодекс в изрично посветена на това норма (чл. 80).

<sup>64</sup> Българското наказателно право определя вменяемостта като едно от кумулативните условия за годност на физическите лица да понесат наказателна отговорност. Изисква се лицето да е вменяемо към момента на извършване на престъплението. Ако след това то изпадне в състояние на невменяемост, е налице пречка на същото лице да се наложи наказание докато не оздравее.

<sup>65</sup> Смъртта на физическото лице е основание за погасяване на наказателното преследване срещу него, тъй като българското наказателно право възприема принципа на личната наказателна отговорност.

<sup>66</sup> Имунитетът е пречка да се ангажира наказателната отговорност на лицето, което го притежава, докато същото има основание да бъде с имунитет. Наред с имунитета, който се предвижда в международното право за определени категории лица, българското право придвижва такъв и за народните представители, членовете на Конституционния съд и магистратите (съдии, прокурори и следователи, макар и в по-ограничен обем). В тези случаи лицето може да бъде привлечено към наказателна отговорност след отпадане на имунитета.

РАЗМЕРЪТ НА ОБЛАГАТА СЛЕДВА ДА СЕ УСТАНОВЯВА В ХОДА НА АДМИНИСТРАТИВНО-НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО, ТЪЙ КАТО ИЗИСКВАНЕТО ЗА МИНИМАЛЕН ПРАГ ОТ 150 000 ЛВ. ПО ЧЛ. 24, АЛ. 1 ОТ ЗОПДНПИ Е САМО ПРЕДПОСТАВКА ЗА ДОПУСТИМОСТ НА ПРОВЕРКАТА ЗА ПРОИЗХОДА НА ИМУЩЕСТВОТО НА ЛИЦЕТО, КОЕТО Е ГЕНЕРИРАЛО ОБЛАГАТА. ВЪВ ВРЪЗКА С ТОВА УСЛОВИЕ Е НАЛИЦЕ ДЕФИЦИТ В ПРАВНАТА УРЕДБА ПОРАДИ ИЗВЕСТНО НЕСЪОТВЕТСТВИЕ МЕЖДУ ЗАКОНА ЗА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАРУШЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ И ЗОПДНПИ В ТАЗИ МУ ЧАСТ

за налагането на административното наказание – наказателно постановление.

Именно с издаването на наказателното постановление се индивидуализира и лицето, което е извършило административното нарушение, тъй като за разлика от наказателното производство, процедурата по административно наказване не предвижда отделно действие на наказващия орган за привличане на лицето към административнонаказателна отговорност. Това е и юридическата причина условието по чл. 24, ал. 1 от ЗОПДНПИ да изисква влязъл в сила акт за налагане на административно наказание, т.е. влязло в сила наказателно постановление.

**Административното нарушение да е от естество да създаде облага** и в конкретния случай размерът на тази облага да е на стойност над 150 000 лв. Дали извършеното административно нарушение да е от естество да създаде облага, каквото е изискването по чл. 24, ал. 1 от ЗОПДНПИ, преценката се извършва от законодателя чрез формулиране на състава на нарушението. Размерът ѝ следва да се установява в хода на административнонаказателното производство, тъй като изискването за минимален

праг от 150 000 лв. по чл. 24, ал. 1 от ЗОПДНПИ е предпоставка за допустимост на проверката за произхода на имуществото на лицето, което е генерирало облагата. Във връзка с това условие се констатира дефицит в правната уредба поради известно несъответствие между Закона за административните нарушения и наказания и ЗОПДНПИ в тази му част. По силата на чл. 55, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), наказващият орган се произнася по размера на обезщетението за вредата, причинена в резултат на административното нарушение. Същият нормативен акт изобщо не съдържа правила за определяне стойността на облага от нарушение.

Поради това е вероятно проявлението на следните алтернативни практики:

- административнонаказващите органи започват за всяко производство да установяват стойност на облага. Това е най-добрата хипотеза от гледна точка на териториалните дирекции на Комисията за установяване на незаконно имущество, тъй като уведомления към нея ще се изпращат само ако е изпълнено изискването за стойност на облагата над 150 хиляди лева.
- част от административнонаказващите органи започват за всяко производство да установяват стойност на облага, а друга част – не;
- на директора на съответната териториална дирекция на Комисията за установяване на незаконно имущество се изпращат уведомления за всички влезли в сила актове, без да е определена стойността на облагата.

Във втория и третия случай органите на териториалните дирекции ще са изправени пред необходимостта сами да установяват размера на облагата, за да преценят дали е налице годно основание за прилагането на закона. Но следва да се има предвид факта, че ЗОПДНПИ не съдържа правила в рамките на каква дейност следва да се извършва тази оценка.

Няма и законово предоставено правомощие на органите на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество да дават указание на наказващия орган, който е направил уведомлението, сам да определи стойността на облагата, защото административнонаказателното производство вече е приключило – има влязъл в сила акт.

Органите на Комисията имат две възможности. Първата е да се образува проверка, в рамките на която да се определи стойността на облагата, но тази проверка ще е без основание, тъй като не са изпълнени условията на чл. 24, ал. 1 от ЗОПДНПИ. Втората възможност е стойността да

се проверява преди да образува проверката, но органите на Комисията нямат правомощия извън рамките на проверката или образувано производство по закона. Не по-малко съществен проблем е дали териториалните дирекции ще имат административен капацитет за извършване на тази дейност във всички възможни сфери на административното право.

Констатираното противоречие на ниво закони създава риск от противоречива практика по ЗОПДНПИ. От юридическа гледна точка, предотвратяването ѝ е възможно само чрез съответните законодателни промени, но не в ЗОПДНПИ, а в Закона за административните нарушения и наказания, който съдържа общите правила за административното наказание. В него би могло да се създаде изрична уредба, която да възлага на административнонаказващия орган да определя и размера на облагата, която е генерирана от извършеното административно нарушение. Тогава органи, различни от органите на КОНПИ, които имат компетентност в съответната

**КОНСТАТИРАНОТО ПРОТИВОРЕЧИЕ  
МЕЖДУ ЗОПДНПИ И ЗАНН СЪЗДАВА  
РИСК ОТ ПРОТИВОРЕЧИВА ПРАКТИКА  
ПО ЗОПДНПИ. НЕОБХОДИМО  
Е ДА СЕ СЪЗДАДЕ ИЗРИЧНА  
УРЕДБА, КОЯТО ДА ВЪЗЛАГА НА  
АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗВАЩИЯ  
ОРГАН ДА ОПРЕДЕЛЯ И РАЗМЕРА НА  
ОБЛАГАТА, КОЯТО Е ГЕНЕРИРАНА ОТ  
ИЗВЪРШЕНОТО АДМИНИСТРАТИВНО  
НАРУШЕНИЕ**

сфера и необходимите специални знания и опит, ще извършват дейността по установяването на предпоставката по чл. 24, ал. 1 от ЗОПДНПИ, което съществено ще улесни дейността на органите на КОНПИ.

**Имуществото да не може да бъде отнето по реда на друг закон.** Това условие, за разлика от липсата на такова за влязла в сила присъда за извършеното престъпление, определя приложимост на ЗОПДНПИ по отношение на онова имущество на лицето, което отговаря на условията по този закон и не е било отнето в резултат на приключилото административнонаказателно производство.

#### **ПРИЗНАТ АКТ НА ЧУЖДЕСТРАНЕН СЪД КАТО ОСНОВАНИЕ ЗА ОБРАЗУВАНЕ НА ПРОВЕРКА ПО ЗОПДНПИ – ЧЛ. 23**

Създаването на норма, която изрично да определя възможността за образуването на проверка по реда на ЗОПДНПИ при наличие на признат акт на чуждестранен съд, е предназначено да обхване и случаите, когато някое от престъпленията по чл. 22, ал. 1 или административното нарушение по чл. 24, ал. 1 от същия нормативен акт, е извършено на чужда територия. Предвид спецификите на производствата по законодателствата на всяка отделна държава, актът на чуждия съд обвързва българските държавни органи само в случаите, когато е признат по реда, предвиден в българското законодателство, за съответния вид актове. За присъдите на чужд съд този ред се съдържа в глава тридесет и шеста, раздел втори „Признаване и изпълнение на присъда на чуждестранен съд“ от Наказателно-процесуалния кодекс.

За актовете на чужд съд във връзка с извършено административно нарушение, ред за признаването

**В ХОДА НА ПРЕЦЕНКАТА ЗА  
НАЛИЧИЕ НА ОСНОВАНИЯТА  
ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА ПРИ  
ИЗВЪРШЕНО АДМИНИСТРАТИВНО  
НАРУШЕНИЕ, ОРГАНИТЕ НА  
КОМИСИЯТА ЗА ОТНЕМАНЕ  
ТРЯБВА САМИ ДА УСТАНОВЯТ  
РАЗМЕРА НА ОБЛАГАТА, ЗА ДА  
ПРЕЦЕНЯТ ДАЛИ Е НАЛИЦЕ  
ГОДНО ОСНОВАНИЕ ЗА  
ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА.  
ЗАКОНЪТ НЕ ИМ ПРЕДОСТАВЯ  
ПРАВОМОЩИЕ ДА ПОИСКАТ ОТ  
НАКАЗВАЩИЯ ОРГАН, КОЙТО Е  
НАПРАВИЛ УВЕДОМЛЕНИЕТО ЗА  
ИЗВЪРШЕНО АДМИНИСТРАТИВНО  
НАРУШЕНИЕ, САМ ДА  
ОПРЕДЕЛИ ТАЗИ СТОЙНОСТ  
ЗАЩОТО АДМИНИСТРАТИВНО-  
НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО  
ВЕЧЕ Е ПРИКЛЮЧИЛО И ИМА  
ВЛЯЗЪЛ В СИЛА АКТ**

**ЗОПДНИ НЕ ПРЕДВИЖДА РЕД ЗА ПРИЗНАВАНЕ НА АКТ НА СЪД НА ДЪРЖАВА, КОЯТО НЕ Е ЧЛЕН НА ЕС ЗА ИЗВЪРШЕНО НА НЕЙНА ТЕРИТОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНО НАРУШЕНИЕ, КОЕТО ГО ПРАВИ НЕПРИЛОЖИМ В ПОДОБНИ ХИПОТЕЗИ**

им е предвиден само при наложена от съд в държава-членка на Европейския съюз финансова санкция и се съдържа в Закона за признаване, изпълнение и изпращане на решения за конфискация или отнемане и решения за налагане на финансови санкции.<sup>67</sup> В рамките на производствата по признаване, българският съд определя кое е престъплението по българския Наказателен кодекс, респективно кое е административното нарушение по българското законодателство. Предвид изискването по чл. 24, ал. 1 от ЗОПДНПИ за стойност на генерираната облага от административното нарушение, дали условието е изпълнено, проверката следва да се направи от съда, който провежда производството по признаване на акта. Доколкото в българското законодателство не съществува ред за признаване на акт на съд на държава, която не е членка на Европейския съюз, за извършено на нейна територия административно нарушение ЗОПДНПИ не е приложим.

**ПРАГ НА НЕСЪОТВЕТСТВИЕ МЕЖДУ ДОХОДИ И ИМУЩЕСТВО КАТО ОСНОВАНИЕ ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВОТО**

**СЕРИОЗЕН ДЕФИЦИТ В СЪСТАВЯНЕТО НА ПРАВНАТА УРЕДБА Е ЗАКОНОДАТЕЛНОТО РЕШЕНИЕ, ПРИ КОЕТО КЛЮЧОВО ЗА ПРОЦЕДУРАТА ПО ОТНЕМАНЕ УСЛОВИЕ, КАКВОТО Е ПРАГЪТ ОТ 250 000 ЛВ., Е ИЗЯСНЕНО ЧРЕЗ МНОЖЕСТВО ПРАВНИ НОРМИ, ПРЕДВИДЕНИ НА РАЗЛИЧНИ МЕСТА В ЗАКОНА**

Този въпрос е относим към предмета на отнемането и за неговото изясняване следва да се прилага систематичното тълкуване на няколко разпоредби от ЗОПДНПИ – чл. 21 и чл. 62 във връзка с поясненията на използваната терминология, съдържащи се в Допълнителните разпоредби.

Според чл. 21, ал. 1 във връзка с чл. 62, предмет на отнемане по реда на ЗОПДНПИ е незаконно придобито имущество.

Легалното определение в § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на същия нормативен акт за неговите цели „имущество е пари, активи от всякакъв вид – материални или нематериални, движими или недвижими вещи или ограничени вещни права“, но на отнемане подлежи всяко имущество, за което е налице обосновано предположение, че е незаконно придобито. За избягване на създаването на противоречива практика при прилагането на закона, законодателят определя в нарочна правна норма кога е налице обосновано предположение за незаконност на придобиването. Така според чл. 21, ал. 2, то е налице, когато след извършване на проверка се установи значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице. „Значително несъответствие“, според § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби е налице, когато размерът на имуществото и на нетния доход на лицето имат несъответствие над 250 000 лв. за целия проверяван период, а в отделна дефиниция в § 1, т. 5 се определи кои доходи са нетни по смисъла на този закон.

Законодателното решение, при което ключово за процедурата по отнемане условие, каквото е прагът от 250 000 лв., е изяснено чрез множество правни норми, предвидени на различни места в закона, може да се определи като дефицит в съставянето на правната уредба, тъй като води до противоречиви изводи относно това, кое имущество подлежи на отнемане.

**НАЧАЛО НА ПРОЦЕДУРАТА ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО**

Въпросът на кого принадлежи инициативата за образуване на проверка по ЗОПДНПИ се решава в зависимост от законовото основание. В тази част законът е изчерпателен и точен.

Когато основанието е свързано с извършено престъпление, от тези в каталога по чл. 22, ал. 1, инициативата по правило принадлежи на прокуратурата. Задължението за изпращане на уведомление е възложено изрично на прокурора (чл. 25, ал. 1), на който е възложено да наблюдава

<sup>67</sup> Обн. ДВ. бр.15 от 23 февруари 2010 г., изм. ДВ. бр. 55 от 19 юли 2011 г.

**КОГАТО ОСНОВАНИЕТО ЗА ЗАПОЧВАНЕ  
НА ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТНЕМАНЕ НА  
НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО Е СВЪРЗАНО  
С ИЗВЪРШЕНО ПРЕСТЪПЛЕНИЕ, ОТ  
ИЗБРОЕНИТЕ В КАТАЛОГА ПО ЧЛ. 22,  
АЛ. 1, ИНИЦИАТИВАТА ЗА ОБРАЗУВАНЕ  
НА ПРОВЕРКА ПО ПРАВИЛО  
ПРИНАДЛЕЖИ НА ПРОКУРАТУРАТА**

конкретното досъдебно производство. Този извод се основава на правилата в Наказателно-процесуалния кодекс, които определят неговите функции по ръководство и надзор.

На същата правна логика са развити и правилата за взаимодействие между органите за отнемане на незаконно придобито имущество и прокуратурата в самия закон и в Инструкция № 513 за реда и сроковете за осъществяване на взаимодействие между Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Държавна агенция „Национална сигурност“, Министерството на вътрешните работи, органите към министъра на финансите и Прокуратурата на Република България.<sup>68</sup>

Исключенията от това правило са във връзка с някои от особените хипотези на образуване на проверка по реда на ЗОПДНПИ. Когато основание е влязла в сила присъда на чужд съд за някое от престъпленията по чл. 22, ал. 1 инициативата за уведомяване на органите по отнемане е предоставена на Министерството на правосъдието (чл. 25, ал. 3), което е основание за образуването на проверка. Аргумент за това законодателно решение е, че Министерството на правосъдието е централен орган за Република България по приемането на информация за съдимост от чужди държави чрез Централното бюро за съдимост.<sup>69</sup>

На същия държавен орган – Министерството на правосъдието, но съвместно с Върховната касационна прокуратура, принадлежи инициативата за уведомяване на органите по отнемане на незаконно придобито имущество в случаите на трансфер на наказателното производство (чл. 25, ал. 4 от ЗОПДНПИ). Аргументът е в предоставените на тези органи правомощия в рамките на особеното производство за трансфер на наказателните производства, уредени в глава тридесет и шеста, раздел първи от Наказателно-процесуалния кодекс.

Когато основание за образуването на проверката е извършването на административно нарушение, инициативата за уведомяване на органите по отнемане принадлежи на административно-наказващия орган, който е издал наказателното постановление (чл. 24, ал. 1 от ЗОПДНПИ). Именно в тези случаи сезирането на органите за отнемане на незаконно придобито имущество може да се осъществи от множество различни държавни органи, в зависимост от вида на административното нарушение (например директора на Агенция „Митници“ – за митнически нарушения; областния управител, директор на басейнова дирекция и други – за нарушения по Закона за водите; оправомощени от министъра на земеделието длъжностни лица и други – за нарушения по Закона за горите и т.н.).

Философията на закона за обвързването на образуването на проверката на имуществото с предходно правонарушение (престъпление или административно нарушение) не позволява предвиждане на механизъм за самосезиране

**ЗАКОНЪТ ВЪЗЛАГА НА  
МИНИСТЕРСТВО НА  
ПРАВОСЪДИЕТО ЗАДЪЛЖЕНИЕТО  
ДА УВЕДОМИ ОРГАНИТЕ ПО  
ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО  
ИМУЩЕСТВО ЗА НАЛИЧИЕТО  
НА ВЛЯЗЛА В СИЛА ПРИСЪДА  
НА ЧУЖДЪ СЪД ЗА НЯКОЕ ОТ  
ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА ПО ЧЛ. 22,  
АЛ. 1 (ЧЛ. 25, АЛ. 3), КОЕТО Е  
ОСНОВАНИЕ ЗА ЗАПОЧВАНЕ НА  
ПРОВЕРКА НА ИМУЩЕСТВОТО  
НА СЪОТВЕТНОТО ЛИЦЕ. ПРИ  
ТРАНСФЕР НА НАКАЗАТЕЛНОТО  
ПРОИЗВОДСТВО, ИНИЦИАТИВАТА  
ЗА УВЕДОМЯВАНЕ Е НА  
МИНИСТЕРСТВО НА  
ПРАВОСЪДИЕТО, СЪВМЕСТНО  
С ВЪРХОВНАТА КАСАЦИОННА  
ПРОКУРАТУРА**

<sup>68</sup> В сила от 26.03.2013 г.

<sup>69</sup> Вж. Наредба № 8 от 26 февруари 2008 г. за функциите и организацията на дейността на бюрата за съдимост, изд. от Министерството на правосъдието, обн. ДВ, бр. 24/2008 г., попр. ДВ, бр. 15/2013 г.

на КОНПИ. Този подход не позволява в рамките на проверката органите на Комисията да изследват и въпроса има ли или не извършено неправомерно поведение, което да съставлява съответното правонарушение и кое е лицето, което го извършило. Ролята на органите на комисията е, при вече установени такива факти, да направи проверка на имуществото на това лице и при наличие на значително несъответствие – да пристъпи към обезпечаване и отнемане на незаконно придобито имущество.

При първоначалното приемане на ЗОПДНПИ законодателят предвиди и задължение на държавни и общински органи и длъжностни лица, както и възможност за отделните граждани, при наличие на определени в закона условия, да уведомяват органите за отнемане на незаконно придобито имущество. С решение<sup>70</sup> на Конституционния съд тези норми бяха обявени за противоречащи на Конституцията. Макар да не са отменени, както вече беше отбелязано по-горе в настоящото изследване, поради общото действие на конституционните решения за обявяване на противоконституционност, те не могат да се прилагат.

**КОГАТО ОСНОВАНИЕТО ЗА ОБРАЗУВАНЕТО НА ПРОВЕРКАТА Е ИЗВЪРШЕНО АДМИНИСТРАТИВНО НАРУШЕНИЕ, ИНИЦИАТИВАТА ЗА УВЕДОМЯВАНЕ НА ОРГАНИТЕ ПО ОТНЕМАНЕ ПРИНАДЛЕЖИ НА АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗВАЩА ОРГАН, КОЙТО Е ИЗДАЛ НАКАЗАТЕЛНОТО ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

Във връзка със създаването на тези норми при създаването на ЗОПДНПИ, законодателят изрично предвиди забрана за образуване на проверката въз основа на анонимни сигнали (чл. 26). Запазването само на формалните основания – привлечено като обвиняем лице за извършено престъпление от включените в каталога и влязъл в сила акт за налагане на административно наказание, предвид цитираното решение на Конституционния съд, всъщност се изключва възможността проверката да се образува по анонимен сигнал.<sup>71</sup>

**ФИЛОСОФИЯТА НА ЗАКОНА ЗА ОБВЪРЗВАНЕТО НА ОБРАЗУВАНЕТО НА ПРОВЕРКАТА НА ИМУЩЕСТВОТО С ПРЕДХОДНО ПРАВОНАРУШЕНИЕ (ПРЕСТЪПЛЕНИЕ ИЛИ АДМИНИСТРАТИВНО НАРУШЕНИЕ) НЕ ПОЗВОЛЯВА ПРЕДВИЖДАНЕ НА МЕХАНИЗЪМ ЗА САМОСЕЗИРАНЕ НА КОНПИ**

#### ПРОВЕРЯВАН ПЕРИОД

Проблематиката свързана с темата за това, до кога назад във времето следва да се проверява имуществото на лице, за което има основание за такава проверка по реда на специалния закон, има своя история още от времето на действието на ЗОПДИППД (отм.). Спорът води началото си от съдържащите се в отменения закон правила, които позволяваха на Комисията сама да определи в какъв период (проверяван период) преди извършването на престъплението, което е дало основанията за проверката, да обхване самата проверка. Идеята на законодателя беше да се даде оперативна самостоятелност на специализирания орган сам да преценява, с оглед вида на престъплението, особеностите на проверяваното лице и всички други обстоятелства, които имат значение за правилното прилагане на закона.

За съжаление практиката по отменения закон наложи решение, което трудно може да се определи като юридически правилно. За срок на проверявания период за всички проверявани лица, беше възприет срокът на предвидената давност за прилагането на закона – 25 години и то чрез пазоване на нормата, която уреждаше именно тази давност. Така се стигна и до възприемането на тезата, че ако този 25-годишен период обхваща и времето преди навършване на пълнолетие на проверяваното лице, проверяваният период следва да обхваща само времето след навършването

<sup>70</sup> № 13 от 2012 г., обн. ДВ, бр. 82/2012 г.

<sup>71</sup> Възможността за самосезиране на Комисията за отнемане на имущество, сезирането ѝ от граждани, както и разглеждането на анонимни сигнали, бяха сред препоръките направени от Европейската комисия в редовния за България мониторингов доклад от февруари 2012 г. По силата на тези препоръки възможността за сезиране на Комисията за отнемане на имущество от граждани бе предвидена в Закона, а самосезирането и анонимните сигнали бяха обсъждани, но не бяха приети от народните представители.

на пълнолетието. Споменаването на този факт, обаче, има пряко отношение към законодателното решение, възприето от ЗОПДНПИ.

По силата за изрична правна норма – чл. 27, ал. 3 – проверката следва да обхване 10 години назад, считано от датата на започването ѝ. Органът, който извършва проверката, няма право на преценка, нито може да съкращава или удължава този срок. Преценката за продължителността на проверявания период е преценка по целесъобразност, която законодателят прави. Наред с основния аргумент, че проверката следва да обхваща периода от време непосредствено преди и след извършване на правонарушението, тази преценка е съобразена и с други чисто прагматични аргументи (например сроковете за съхраняване на различните видове документи от държавната администрация, които са определени в съответните специални закони; има ли законовоопределени срокове за съхраняване на информация от частноправни субекти (банки, други търговски дружества и физически лица) и какви са те; дали и доколко е оправдано проверка от такова естество да се разпростира назад във времето до период, за който обективно не може да се събере нужната за проверката информация и др.)<sup>72</sup>

Този минал период, който проверката обхваща, не следва да се определя като обратно действие на закона. И извършването на престъплението, и извършването на административното нарушение, които са основания за образуването на проверката, обективно предхождат нейното извършване.

**ПО СИЛАТА НА ИЗРИЧНА ПРАВНА  
НОРМА – ЧЛ. 27, АЛ. 3 – ПРОВЕРКАТА  
СЛЕДВА ДА ОБХВАНЕ 10 ГОДИНИ НАЗАД,  
СЧИТАНО ОТ ДАТАТА НА ЗАПОЧВАНЕТО  
Ъ. ОРГАНЪТ, КОЙТО ИЗВЪРШВА  
ПРОВЕРКАТА, НЯМА ПРАВО НА  
ПРЕЦЕНКА, НИТО МОЖЕ ДА СЪКРАЩАВА  
ИЛИ УДЪЛЖАВА ТОЗИ СРОК**

Те, обаче, нямат характеристики на минали факти и обстоятелства, които този закон преурежда, в каквото би се изразило неговото обратно действие. Същата е логиката и по отношение на проверявания период. Връщането му във времето от 10 години, преди започване на проверката, е предназначено единствено и само да се постигне целта за установяване на произхода на имуществото на проверяваното лице.

Доколко установеният в закона 10-годишен срок е достатъчен, е въпрос, чийто отговор следва да се даде след известно време на наблюдение на прилагането на закона. Едва тогава изводите ще бъдат аргументирани в достатъчна степен, което ще позволи и обективност на оценката.

**МИНАЛИЯТ ПЕРИОД, КОЙТО  
ПРОВЕРКАТА ОБХВАЩА, НЕ  
СЛЕДВА ДА СЕ ОПРЕДЕЛЯ  
КАТО ОБРАТНО ДЕЙСТВИЕ НА  
ЗАКОНА: ВРЪЩАНЕТО ВЪВ  
ВРЕМЕТО ОТ 10 ГОДИНИ, ПРЕДИ  
ЗАПОЧВАНЕ НА ПРОВЕРКАТА, Е  
ПРЕДНАЗНАЧЕНО ЕДИНСТВЕНО  
И САМО ДА СЕ ПОСТИГНЕ  
ЦЕЛТА ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА  
ПРОИЗХОДА НА ИМУЩЕСТВОТО  
НА ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ**

<sup>72</sup> На сходни основания Конституционният съд определи за противоконституционен първоначално определения срок при приемането на закона – 15 години, и препоръча на Народното събрание той да бъде намален на 10 години.

## ГЛАВА 7

# ОБЕКТ И СУБЕКТ НА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННОТО ИМУЩЕСТВО

### ОБЕКТИ НА ПРОЦЕДУРАТА ПО ОТНЕМАНЕ

Предвид избрания в българското право модел на така наречената „гражданска конфискация“, на отнемане в полза на държавата подлежи всяко незаконно придобито имущество (чл. 1, ал. 1 ЗОПДНПИ), независимо у кого се намира то. Не е необходимо имуществото да е придобито от престъпна дейност – образуването на наказателно производство срещу конкретно лице във връзка с извършването на някое от престъпленията, изброени изчерпателно в чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ, е предвидено само като основание за започване на проверка срещу това лице за наличие на незаконно придобито имущество.

По правило основен пасивен субект на производството по отнемане е лицето, което е привлечено като обвиняем за някое от

НА ОТНЕМАНЕ В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА ПОДЛЕЖИ ВСЯКО НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО (ЧЛ. 1, АЛ. 1 ЗОПДНПИ), НЕЗАВИСИМО У КОГО СЕ НАМИРА ТО. НЕ Е НЕОБХОДИМО ИМУЩЕСТВОТО ДА Е ПРИДОБИТО ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ

**ПРОЦЕДУРАТА ПО ОТНЕМАНЕ ПО ЗОПДНПИ Е НАСОЧЕНА КЪМ НЕЗАКОННОТО ИМУЩЕСТВО (IN REM), ГЕНЕРИРАНО ОТ ИЗВЪРШВАНЕТО НА ПРЕСТЪПНА ИЛИ НЕЗАКОННА ДЕЙНОСТ, А НЕ ПЕРСОНАЛНО КЪМ ЛИЦЕТО, КОЕТО ГО Е ПРИДОБИЛО ОТ СВОЯТА НЕЗАКОННА ДЕЙНОСТ**

престъпленията по чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ, респективно което отговоря на условията по чл. 22, ал. 2 и 2 и 23 ЗОПДНПИ (проверявано лице). Но ако проверяваното лице е прехвърлило незаконно придобитото имущество на трето лице, при определени в закона условия (те са създадени за защита на третите добросъвестни лица) това имущество подлежи на отнемане и от третото лице. В тази връзка процедурата по отнемане по ЗОПДНПИ е насочена към незаконното имущество (*in rem*), генерирано от извършването на престъпна или незаконна дейност, а не персонално към лицето, което го е придобило от своята незаконна дейност.



За „незаконно“ се смята всяко имущество,<sup>73</sup> за придобиването на което не е установен законен източник (чл. 1, ал. 2 ЗОПДНПИ). Законът не изяснява понятието „законен източник“. Отсъствието на законен източник не е синоним на отсъствие на правно основание за придобиване на съответното имущество, нито на правен недостатък, обуславящ недействителност на правното основание за неговото придобиване по смисъла на гражданското право.

Този извод се налага от чл. 55, ал. 1 ЗЗД – който е получил нещо без правно основание, или в резултат на неосъществено или отпаднало основание е длъжен да го върне на лицето, за чиято сметка се е обогатил неоснователно; полученото без основание не следва да се отнема в полза на държавата. В тази връзка по правило в състава на незаконно придобитото имущество се включват имуществени права и обекти, които са придобити на предвидено в закона валидно правно основание (договор за покупка, за замяна, лизинг, изработка и др.). В противен случай съответният обект не би могъл да постъпи в патримониума на проверяваното по закона лице и от там – да се отнеме в полза на държавата.

Наличието или отсъствието на законен източник на имущество следва да се свързва с източника на средства за неговото придобиване, т.е. с доходите (най-често парични), с които имуществото е придобито. Законно е придобитото имущество с приходи, чиито източник е позволен от закона като правно средство за придобиване на приходи и за увеличаване на индивидуалното богатство на едно лице.

Законните източници на приходи са определени в закона. Основните сред тях са доходите, изброени неизчерпателно в § 1, т. 4 от доп. разп. на ЗОПДНПИ – доходите от упражняване на свободна професия или от предоставени услуги с личен труд, възнаграждение, получено по трудово или служебно правоотношение, чистият доход от предприемаческа дейност, приходи от собственост, от селскостопанска дейност и търговия на дребно, от лотарийни и спортни залагания и др. За разлика от уредбата по отменения ЗОПДИППД до края на 2012 г., законен източник на имущество са и средствата, получени

**В СЪСТАВА НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТОТО ИМУЩЕСТВО СЕ ВКЛЮЧВАТ ИМУЩЕСТВЕНИ ПРАВА И ОБЕКТИ, КОИТО СА ПРИДОБИТИ НА ПРЕДВИДЕНО В ЗАКОНА ВАЛИДНО ПРАВНО ОСНОВАНИЕ (ДОГОВОР ЗА ПОКУПКА, ЗА ЗАМЯНА, ЛИЗИНГ, ИЗРАБОТКА И ДР.), В ПРОТИВЕН СЛУЧАЙ СЪОТВЕТНИЯТ ОБЕКТ НЕ БИ МОГЪЛ ДА ПОСТЪПИ В ПАТРИМОНИУМА НА ПРОВЕРЯВАНТО ПО ЗАКОНА ЛИЦЕ И ОТ ТАМ – ДА СЕ ОТНЕМЕ В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА**

от сключени договори за заем, както и кредитите, получени от банки (аргум. от § 1, т. 4 доп. разп. на ЗОПДНПИ).<sup>74</sup> Тъй като тези източници на приходи са позволени от закона, те по правило се оповестяват и не е нужно да се крият.

Възможно е обаче да се придобият приходи от източници, които са забранени от закона – корупция, трафик на хора и наркотици, укриване на данъци, контрабанда и др. Незаконният характер на тези

**НАЛИЧИЕТО ИЛИ ОТСЪСТВИЕТО НА ЗАКОНЕН ИЗТОЧНИК НА ИМУЩЕСТВО СЛЕДВА ДА СЕ СВЪРЗВА С ИЗТОЧНИКА НА СРЕДСТВА ЗА НЕГОВОТО ПРИДОБИВАНЕ, Т.Е. С ДОХОДИТЕ (НАЙ-ЧЕСТО ПАРИЧНИ), С КОИТО ИМУЩЕСТВОТО Е ПРИДОБИТО**

<sup>73</sup> По смисъла на § 1, т. 1 от доп. разп. на ЗОПДНПИ под имущество се разбират активи от всякакъв вид, които имат парична стойност – както материални (пари, движими или недвижими вещи, ограничени вещни права и др.), така и нематериални.

<sup>74</sup> Това законодателно решение не може да бъде споделено безусловно. Средствата, получени от проверяваното лице по сключени договори за заем и кредит не следва да се вземат предвид при определяне на законните източници на приходи, защото по същество те не са доход. Доходът е приход, който увеличава имуществото на едно лице, докато средствата от заеми или кредити намаляват имуществото на заемателя/ кредитополучателя, защото подлежат на връщане заедно с лихви. Като законен доход могат да се отчетат само средствата, използвани за погасяване на задълженията по договора за заем или кредит, като се държи сметка за произхода на тези средства. В същия смисъл е преобладаващата съдебна практика по ЗОПДИППД – вж. Реш. № 722 от 2010 г. на Софийски АС, ГК (Р-722-2010, САС, ГК-8 с-в, Р-209-2011, ВКС, III г.о., Р-89-2012, ВКС, IV г.о. Всички съдебни решения са цитирани по ПИС АПИС).

## ЗОПДНПИ УРЕЖДА ОБОРИМАТА ПРЕЗУМПЦИЯ, ЧЕ ЗА НЕЗАКОННИ СЕ СМЯТАТ И ДОХОДИТЕ, ЗА КОИТО НЕ Е УСТАНОВЕН ЗАКОНЕН ИЗТОЧНИК

източници ще направи незаконни генерираните от тях доходи, респективно имуществото, придобито от тези доходи, което е основание тези доходи или имущество да се отнемат в полза на държавата. Поради опасността за отнемане на незаконните доходи, техните източници не се оповестяват, а това затруднява доказването на незаконния източник на доходите. В тази връзка чл. 1, ал. 2 ЗОПДНПИ урежда оборимата презумпция, че за незаконни се смятат и доходите, за които не е установен законен източник. Не са доходи от законен източник сумите от продажба на имущество, придобито от незаконен или неустановен източник, макар че конкретният техен източник е установен.<sup>75</sup>

Най-често незаконните доходи се генерират от извършена престъпна дейност. Но за разлика от модела на отнемане на имущество по ЗОПДИППД (отм.), за отнемането на придобитото от тях имущество в полза на държавата не е нужно да се установи връзка (пряка или косвена) между придобитото незаконно имущество и престъпна дейност. Още повече, че престъпната дейност не изчерпва възможните източници на незаконни доходи и незаконно придобито имущество, затова понятието „незаконна дейност“ е по-широко по обхват от „престъпна дейност“.

ЗА ОТНЕМАНЕТО НА ПРИДОБИТОТО ОТ НЕЗАКОННИ ДОХОДИ ИМУЩЕСТВО В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА НЕ Е НЕУЖНО ДА СЕ УСТАНОВИ ВРЪЗКА (ПРЯКА ИЛИ КОСВЕНА) МЕЖДУ ПРИДОБИТОТО НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО И ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ

От значение за определяне на (не)законния характер на едно имущество е единствено неговият източник, независимо дали той е известен на КОНПИ или е деклариран пред Националната агенция за приходите (НАП). В тази връзка законни ще бъдат недеklarираните доходи, придобити от законен източник<sup>76</sup>, съответно декларирането на доходи от незаконен източник няма да ги направи законни.

## ЗАКОННИ ЩЕ БЪДАТ НЕДЕКЛАРИРАНИТЕ ДОХОДИ, ПРИДОБИТИ ОТ ЗАКОНЕН ИЗТОЧНИК, НО ДЕКЛАРИРАНЕТО НА ДОХОДИ ОТ НЕЗАКОНЕН ИЗТОЧНИК НЯМА ДА ГИ НАПРАВИ ЗАКОННИ

При придобиване на незаконно имущество има *sui generis* неоснователно обогатяване на едно лице по отношение на цялото общество. То се изразява в обогатяване на това лице от източници, които са извън регламентираните в закона и допустими източници за придобиване на доходи. Доходите от тези източници са обогатили незаконно техния притежател, защото са довели до обедняване или увреждане на други лица, или не са постъпили в републиканския бюджет, за да се използват за нуждите на обществото. Това е мотивът за тяхното отнемане в полза на държавата с цел тези доходи и придобитото с тях имущество да се използват за нуждите на обществото или за възмездяване на лицата, от които са придобити.

На отнемане подлежи всякакво незаконно придобито имущество, включително имуществото, което по общите правила на чл. 444 ГПК е несеквестрируемо и не подлежи на принудително отнемане. Казаното важи и за единственото жилище на длъжника по чл. 444, т. 7 ГПК, което е придобито със средства от незаконна дейност. Законът забранява да се налагат обезпечителни мерки върху несеквестрируемостта на физическите лица (аргум. от чл. 37, ал. 4 ЗОПДНПИ), но не забранява неговото отнемане в полза на държавата. В тази връзка чл. 444 ГПК е неприложим за производството по отнемане на незаконно имущество по ЗОПДНПИ.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Така Р-283-2012, ВКС, IV г.о.

<sup>76</sup> В този смисъл е Р-1254-2009, ПОС, ГК, I с-в.

<sup>77</sup> Този извод се налага от санкционния характер на ЗОПДНПИ, от вида на отношенията, които поражда нуждата за отнемане на незаконно имущество, както и от целта на закона да се предотврати и ограничи възможността за разпорежда с незаконно придобито имущество. В същия смисъл е съдебната практика при действието на аналогичните (на сега действащите) правила на ЗОПДИППД – вж. Р-87-2010, ВКС, III г.о., Р-506-2012, ВКС, IV г.о.

Цялото незаконно придобито имущество подлежи на отнемане, независимо от неговите естество, местонахождение и размер. Без значение за отнемането е мястото на неговото придобиване и неговото местонахождение. На отнемане подлежи както имущество, придобито и намиращо се на територията на Република България, така и имуществото в друга държава.

Ще се отнеме както имуществото, което надхвърля с 250 000 лв. нетния доход на проверяваното лице за съответния период, така и имуществото под тази сума стига да е незаконно придобито. Сумата от 250 000 лв. по § 1, т. 7 от доп. разп. на ЗОПДНПИ не определя размера на незаконното имущество, което подлежи на отнемане, а е въведена като критерий за да се определи дали има значително несъответствие между имуществото и нетните приходи на проверяваното лице.<sup>78</sup>

Но при преценката както за наличие на значително несъответствие в имуществото, така и за стойността на установеното незаконно придобито имущество, от стойността на съответното имущество на проверяваното лице би следвало да се приспадне стойността на имуществото, което е възстановено на пострадалото лице от незаконната (престъпна) дейност или е вече отнетото от държавата по други закони или е конфискуваното в наказателния процес за същото извършено престъпление.

*De lege lata* ЗОПДНПИ не предвижда подобно приспадане, поради което може да се стигне до отнемане на еднакво по стойност имущество два пъти за едно и също по същество престъпление, което ще надхвърли целите на закона. Същевременно чрез отнемане в полза на държавата на цялото незаконно имущество, придобито от престъпление, могат да се засегнат интересите на жертвите на престъпна дейност, които няма да могат да съберат сумите по присъденото им обезщетение за вреди, ако вследствие на отнемането проверяваното лице остане без имущество.<sup>79</sup>

На отнемане подлежи само незаконно придобитото имущество, но не облагите (косвените ползи), получени от неговото притежаване и

## ЦЯЛОТО НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО ПОДЛЕЖИ НА ОТНЕМАНЕ, НЕЗАВИСИМО ОТ НЕГОВИТЕ ЕСТЕСТВО, МЕСТОНАХОЖДЕНИЕ И РАЗМЕР

използване – увеличена пазарна стойност на имуществото, получени наеми, лихви, дивиденди и пр. (аргум. от чл. 69, ал. 1 и § 1, т. 4 доп. разп. на ЗОПДНПИ)<sup>80</sup>. Този извод не кореспондира на целта (очертана в мотивите към закона) организираната престъпност да бъде лишена от печалбите от нейната престъпна дейност и да се защити принципа на правовата държава, че никой не може да се обогатява, включително косвено, от престъпна или друга незаконна дейност. В тази връзка е желателно *de lege ferenda* законът да предвиди по отношение на проверяваното лице да се отнемат и всички облаги, получени от незаконно придобито имущество.

Предвид използвания в ЗОПДНПИ модел за отнемане на имущество, отнемането се свързва с неговия незаконен характер, а не с лицето, от дейността на което имуществото е придобито. В тази връзка

ЖЕЛАТЕЛНО Е DE LEGE FERENDA ЗАКОНЪТ ДА ПРЕДВИДИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ ДА СЕ ОТНЕМАТ И ВСИЧКИ ОБЛАГИ, ПОЛУЧЕНИ ОТ НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО (НАПРИМЕР: УВЕЛИЧЕНА ПАЗАРНА СТОЙНОСТ НА ИМУЩЕСТВОТО, ПОЛУЧЕНИ НАЕМИ, ЛИХВИ, ДИВИДЕНТИ)

<sup>78</sup> При действието на ЗОПДИППД на отнемане подлежеше само незаконно придобитото имущество в частта, която значително надхвърля законните доходи на проверяваното лице – вж. Р-56-2012, ВКС, IV г.о., Р-89-2012, ВКС, IV г.о. Понастоящем при не съвсем прецизната уредба в ЗОПДНПИ, в доктрината има спор по въпроса за размера на имуществото, което подлежи на отнемане. Едното становище поддържа схващането, възприето в практиката при действието на ЗОПДИППД. Според другото становище на отнемане подлежи цялото незаконно придобито имущество, включително в частта, която не надхвърля сумата 250 000 лв. която определя границата, при която е налице значително несъответствие между придобитото имущество и законните нетни доходи на проверяваното лице. Практическото значение на въпроса налага незабавна законодателна интервенция, която да даде недвусмислен отговор относно размера на незаконното имущество, което подлежи на отнемане.

<sup>79</sup> Уместно е в тази връзка ЗОПДНПИ да възпроизведе правилото на чл. 1, ал. 2 на отменения ЗОПДИППД, според който към отнемане на имущество можеше да се пристъпи само когато имуществото не подлежи на конфискация или отнемане по реда на друг закон.

<sup>80</sup> Изключение е предвидено само за облагите, придобити от съответното имуществено право след налагане на обезпечителни мерки върху него (аргум. от чл. 39, ал. 2 ЗОПДНПИ).

на отнемане подлежи всяко незаконно придобито имущество, независимо от това кой го притежава или контролира в момента на отнемането (аргум. от чл. 38, ал. 2, т. 2, чл. 64 – 66 и 71 ЗОПДНПИ). На отнемане подлежи не само имуществото, притежавано от проверяваното лице към момента на приключване на проверката, но и прехвърленото от него незаконно имущество на други лица (трети лица). На отнемане в определени случаи подлежи и имущество, придобито директно от трето лице за сметка на проверяваното лице (чл. 63, ал. 2 и 67 ЗОПДНПИ).

Като изключение от правилото за отнемане следва да се отбележи преобразуването на незаконно придобито имущество чрез сключена възмездна сделка от проверяваното лице, с която срещу прехвърлянето на конкретното имуществено право то придобива друго имуществено право от насрещната страна по сделката. В този случай на отнемане подлежи преобразуването имущество (чл. 70 и § 1, т. 8 от доп. разп. на ЗОПДНПИ), стига то да е поне равно или по-голямо по стойност от прехвърленото имущество.

Ако преобразуването имущество е по-малко от прехвърленото, разликата следва да се отнеме от насрещната страна по сделката, ако тя е

**ПРЕДВИД ИЗПОЛЗВАНИЯ В ЗОПДНПИ МОДЕЛ ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО, ОТНЕМАНЕТО СЕ СВЪРЗВА С НЕГОВИЯ НЕЗАКОНЕН ХАРАКТЕР, А НЕ С ЛИЦЕТО, ОТ ДЕЙНОСТТА НА КОЕТО ИМУЩЕСТВОТО Е ПРИДОБИТО: НА ОТНЕМАНЕ ПОДЛЕЖИ ВСЯКО ИМУЩЕСТВО, НЕЗАВИСИМО ОТ ТОВА КОЙ ГО ПРИТЕЖАВА ИЛИ КОНТРОЛИРА В МОМЕНТА НА ОТНЕМАНЕТО, КАКТО И ПРЕХВЪРЛЕНОТО ОТ ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО НА ДРУГИ ЛИЦА (ТРЕТИ ЛИЦА)**

**ПРИВЛИЧАНЕТО НА КОНКРЕТНО ЛИЦЕ КАТО ОБВИНЯЕМ ЗА ПРЕСТЪПЛЕНИЕ ПО ЧЛ. 22, АЛ. 1 ЗОПДНПИ Е МОМЕНТЪТ, ОТ КОЙТО ВЕЧЕ ИМА БЕЗСПОРНА ИНДИВИДУАЛИЗАЦИЯ ЧИЕ ИМУЩЕСТВО СЛЕДВА ДА СЕ ПРОВЕРЯВА**

недобросъвестна, т.е. ако е знаела или е могла да предположи, че имуществото е незаконно придобито, или го е придобила с цел да прикрие незаконния му произход или действителните права по него (чл. 64, г. 2 ЗОПДНПИ). Това изключение от правилото не е изрично уредено в ЗОПДНПИ<sup>81</sup>, но се извежда от целта на закона да се отнеме само незаконно придобито имущество или неговата равностойност.

Но имуществото – обект на отнемане, е свързано с поведението на определено лице – проверяваното лице, което е задължителен субект на производството по отнемане. Образоването на това производство предполага проверка, извършена срещу конкретно лице, а тя се образува по правило само след привличане на това лице като обвиняем за престъпление по чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ. Това е моментът, от който вече има безспорна индивидуализация чие имущество следва да се проверява.

По правило само след образуването на производството и установяването на незаконния характер на придобитото имущество от това лице, законът допуска възможност КОНПИ да образува производство за отнемане на същото имущество, дори когато то е придобито впоследствие от трети лица. В тази връзка правилата за отнемане на незаконно придобито имущество могат лесно да се заобиколят чрез често използваната практика лицата, които извършват престъпна дейност, да не придобиват никакво имущество на свое име, а само чрез подставени трети лица, включително чрез юридическо лице. Като реакция срещу подобна практика, чл. 67 ЗОПДНПИ урежда възможността за отнемане и на имущество, придобито от трето лице за сметка на проверяваното лице с цел да се избегне неговото отнемане или да се прикрие произходът му или действителните права по него.

Преценката за наличието на незаконно придобито имущество се прави и неговият размер се определя **съвкупно и абстрактно** като стойностна разлика между общата стойност на придобитото и отчуждено

<sup>81</sup> То беше уредено в чл. 4, ал. 2 на ЗОПДИПД (отм.).

имущество и нетния доход<sup>82</sup> на проверяваното лице за периода на проверката<sup>83</sup>; без значение е размерът на притежаваното имущество в момента на приключване на проверката. Но за отнемането на **конкретни обекти** от имуществото следва да се докаже, че към момента на придобиването на конкретния обект нетният доход на проверяваното лице (т.е. законните му доходи намалени с разходите за издръжка и неговото семейство) не са достатъчни за придобиването на този обект.<sup>84</sup> Ако КОНПИ не докаже, че в конкретен обект от имуществото е придобит със средства от незаконен източник, съдът няма да отнеме в полза на държавата конкретния обект, а паричната равностойност на незаконно придобитото имущество (чл. 72 ЗОПДНПИ), включително чрез осребряване на законно придобито имущество на проверяваното лице.

По време, на отнемане подлежи всяко незаконно имущество, придобито и/или прехвърлено в рамките на периода на проверката на неговия произход,

**ПРЕЦЕНКАТА ЗА НАЛИЧИЕТО НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО СЕ ПРАВИ И НЕГОВИЯТ РАЗМЕР СЕ ОПРЕДЕЛЯ СЪВКУПНО И АБСТРАКТНО КАТО СТОЙНОСТНА РАЗЛИКА МЕЖДУ ОБЩАТА СТОЙНОСТ НА ПРИДОБИТОТО И ОТЧУЖДЕНО ИМУЩЕСТВО И НЕТНИЯ ДОХОД НА ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ ЗА ПЕРИОДА НА ПРОВЕРКАТА; БЕЗ ЗНАЧЕНИЕ Е РАЗМЕРЪТ НА ПРИТЕЖАВАНОТО ИМУЩЕСТВО В МОМЕНТА НА ПРИКЛЮЧВАНЕ НА ПРОВЕРКАТА**

**ОБЕКТ НА ОТНЕМАНЕ МОЖЕ ДА БЪДЕ И ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ПРЕДИ ДАТАТА НА ВЛИЗАНЕ НА ЗОПДНПИ В СИЛА, НО НЕ МОЖЕ ДА БЪДЕ ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ПРЕДИ НАЧАЛОТО НА ПЕРИОДА НА ПРОВЕРКАТА**

който е императивно определен и обхваща 10 години назад, считано от датата на започване на проверката (чл. 27, ал. 3 ЗОПДНПИ). С оглед на това, обект на отнемане може да бъде и имущество, придобито преди датата на влизане на ЗОПДНПИ в сила (§ 6 от п.з.р. на ЗОПДНПИ), но не може да бъде имущество, придобито преди началото на периода на проверката.

Периодът на проверката има съществено значение за определяне на общата стойност на имуществото, както и на конкретните обекти от него, което (които) ще подлежи (подлежат) на отнемане след откриване на производството по отнемане – на отнемане подлежи само незаконно придобитото или прехвърлено имущество в рамките на проверявания период. Затова неговото определяне засяга не само интересите на проверяваното лице, но и на членовете на неговото семейство, на други свързани с него лица, както и на трети несвързани лица, чието имущество в определени случаи също подлежи на отнемане.

За разлика от чл. 17, ал. 6 ЗОПДИППД (отм.), *de lege lata* КОНПИ няма право да определя периода на проверката в рамките на определения в закона максимален срок, а е длъжна да провери имуществото на проверяваното лице за 10 години назад. Така нерядко 10-годишният период на проверката ще обхване и имущество, придобито от проверяваното лице (а и от трети лица) години преди да е извършено престъпление по чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ, което е основание за започване на проверката и на практика за откриване на производството по отнемане на незаконно придобито имущество.

<sup>82</sup> Според § 1, т. 5 от доп. разп. на ЗОПДНПИ „нетни“ са всички доходи, приходи или източници на финансиране, намалени с размера на извършените обичайни и извънредни разходи от проверяваното лице и на членовете на семейството му. Според т. 6 „обичайни“ са разходите за издръжка на лицето и на членовете на семейството му съобразно данните на Националния статистически институт. Според т. 3 „членове на семейството“ са съпруг, лицето, с което проверяваното лице е във фактическо съжителство, и ненавършилите пълнолетие деца.

<sup>83</sup> В същия см. вж. Р-89-2012, ВКС, IV г.о. и Р-231-2012, ВКС, IV г.о.

<sup>84</sup> При действието на ЗОПДИППД имаше противоречива съдебна практика по този въпрос, а той е от решаващо значение с оглед разпределянето на тежестта на доказване на незаконния характер на придобития конкретен имуществен обект, с оглед на неговото отнемане в полза на държавата. Според част от съдилищата (Р-89-2012, ВКС, IV г.о.) този факт следва да се докаже от КОНПИ, а не от ответника по иска за отнемане. Според други (Р-506-2012, ВКС, IV г.о.) за отнемането на конкретния обект е достатъчно КОНПИ да докаже че общата стойност на придобитото и отчуждено имущество през целия период на проверката надхвърля значително законните доходи на ответника. В този случай ответникът следва да докаже, че е придобил конкретния обект със законни доходи, за да се избегне неговото отнемане в полза на държавата.

Подобно разминаване е логично защото ЗОПДНПИ не изисква да се установи причинна връзка между незаконно придобитото имущество и престъпната дейност (срв. чл. 4, ал. 1 на ЗОПДИПД (отм.)). Наред с това, ревизията на имущественото състояние на проверявания и на редица трети лица за период от 10 години назад създава голяма несигурност в имуществения оборот предвид възможността за обявяване на недействителни на редица сделки с незаконно придобито имущество, извършени дълго време преди началото на проверката. С обявяването на тези сделки за недействителни ще се засегнат интересите на третите добросъвестни лица, за които в редица случаи не е предвидена законова защита.<sup>85</sup> Не на последно място, поради отдалечения във времето начален момент на проверката, на проверяваните лица често ще бъде трудно да докажат законните източници на своите доходи отпреди 10 години.

Посочените съображения налагат да се даде право на преценка на КОНПИ да определя периода на проверката, който следва да обхване във времето назад най-малко момента на извършване на престъплението по чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ от проверяваното лице, както и да се предвиди защита на интересите на третите лица, засегнати от отнемането на незаконно придобито имущество.

НЕОБХОДИМО Е ДА СЕ ДАДЕ НА КОНПИ ПРАВО НА ПРЕЦЕНКА ДА ОПРЕДЕЛЯ ПЕРИОДА НА ПРОВЕРКАТА, КОЙТО СЛЕДВА ДА ОБХВАНЕ ВЪВ ВРЕМЕТО НАЗАД НАЙ-МАЛКО МОМЕНТА НА ИЗВЪРШВАНЕ НА ПРЕСТЪПЛЕНИЕТО ПО ЧЛ. 22, АЛ. 1 ЗОПДНПИ ОТ ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ, КАКТО И ДА СЕ ПРЕДВИДИ ЗАЩИТА НА ИНТЕРЕСИТЕ НА ТРЕТИТЕ ЛИЦА, ЗАСЕГНАТИ ОТ ОТНЕМАНЕТО НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО

ЗНАЧИТЕЛНО НЕСЪОТВЕТСТВИЕ ИМА, АКО СТОЙНОСТНО НЕСЪОТВЕТСТВИЕТО МЕЖДУ ИМУЩЕСТВОТО И НЕТНИЯ ДОХОД НА ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ НАДХВЪРЛЯ 250 000 ЛВ. ЗА ПРОВЕРЯВАНИЯ ПЕРИОД

## ОЦЕНКА НА ПРОВЕРЯВАНОТО ИМУЩЕСТВО

Оценката на имуществото на проверяваното лице и моментът, към който то се оценява, имат съществено значение за откриване на производството по отнемане – производството ще се открие само ако КОНПИ установи значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице, защото само тогава може да се направи обосновано предположение, че имуществото на проверяваното лице е незаконно придобито (аргум. от чл. 21 ЗОПДНПИ). Значително несъответствие има, ако стойностно несъответствието между имуществото и нетния доход на проверяваното лице надхвърля 250 000 лв. за проверявания период (чл. 21 и §1, т. 7 от доп. разп. ЗОПДНПИ). Оценката на имуществото е от значение и за обхвата на мерките, които ще се наложат върху имуществото на проверяваното лице като обезпечение на бъдещия иск за отнемане на имущество.

Проверяваното имущество се оценява по действителната му стойност към момента на неговото придобиване или отчуждаване (чл. 69, ал. 1 ЗОПДНПИ), за да се определи дали е налице значително несъответствие в имуществото. Без значение за преценката е неговата стойност към момента на извършване на проверката или на постановяване на съдебното решение за неговото отнемане, която е по правило по-висока от историческата стойност на придобиването или отчуждаването на имуществото.

Законът не определя коя стойност е „действителна“, но от тълкуването му във връзка с чл. 69, ал. 2 следва, че действителната стойност на имуществото невинаги съвпада с неговата пазарна стойност. Под действителна стойност следва да се разбира цената, посочена в документа за собственост (това най-често е фактурата или договорът за придобиване на имуществото), а тази цена може да бъде по-ниска

<sup>85</sup> Например, при смърт на проверяваното лице на отнемане подлежи незаконното имущество, придобито от неговите наследници (чл. 71 ЗОПДНПИ). Наследниците са приели наследството, защото активите на наследството са били по-големи по стойност от неговите задължения и с част от тях ще се погасят всички задължения на починалия. Иначе наследниците не биха приели наследството. Но към момента на приемането му те не биха могли да предположат, че полученото по наследство имущество ще бъде впоследствие отнето в полза на държавата така, че в крайна сметка наследниците само да отговарят за задълженията на наследството.

от пазарната цена на придобитото или отчуждено имуществено благо (аргумент от чл. 69, ал. 2 ЗОПДНПИ). Тази правна уредба генерира правна несигурност, защото позволява на проверяваното лице умишлено да уговори симулативно занижена цена при придобиване на имущество с доходи с неустановен произход, значително по-ниска от реалната му пазарна цена, или завишена цена за неговото отчуждаване. Само ако се установи, че цената, посочена в документа за собственост, не е действително уговорената цена или в този документ липсва цена, имуществото ще се оцени по неговата пазарна (с малки изключения) стойност (чл. 69, ал. 2 ЗОПДНПИ). За тази цел КОНПИ следва да оспори посочената в документа цена и да докаже пред съда, че е придобито по друга цена.<sup>86</sup> Имуществото ще се оцени по неговата пазарна стойност и когато е придобито или отчуждено чрез дарение.<sup>87</sup>

Слабост на закона е, че не урежда унифицирана методология за оценка на имуществото, която да се прилага за отделните случаи на отнемане на

**СЛАБОСТ НА ЗАКОНА Е, ЧЕ НЕ УРЕЖДА УНИФИЦИРАНА МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ОЦЕНКА НА ИМУЩЕСТВОТО, КОЯТО ДА СЕ ПРИЛАГА ЗА ОТДЕЛНИТЕ СЛУЧАИ НА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО И ДА ЕЛИМИНИРА ВЪЗМОЖЕН СУБЕКТИВИЗЪМ**

незаконно придобито имущество. Компетентен да извърши оценката е директорът на съответната териториална дирекция на КОНПИ (една от петте териториални дирекции на територията на България, които са с райони на действие в районите на петте апелативни съдилища в страната – чл. 28, ал. 1 от Правилника за устройството и дейността на КОНПИ и на нейната администрация), която събира сведенията за проверяваното имущество (чл. 28, т. 1 – 3 ЗОПДНПИ). По правило за извършване на оценката отделните териториални дирекции използват услугите на външни оценители, всеки от които използва своя методология за оценка, различна от останалите. Това създава предпоставки за субективизъм и различна оценка във всеки конкретен случай на еднакви по характеристики и стопанско предназначение имуществени обекти<sup>88</sup> и в тази връзка – нуждата за елиминиране на субективизма чрез въвеждането *de lege ferenda* на единна законова методология за оценка на имуществото<sup>89</sup>. Наред с това, използването на външни оценители при оценката на имуществото е скъпа и не особено ефективна практика на КОНПИ. Първо – защото на оценителите се плаща възнаграждение от бюджета на КОНПИ, второ – защото по правило в съдебната фаза на производството по отнемане съдът не приема оценката на имуществото, дадена от оценителите, определени от ищеца по делото, а назначава нова експертиза, която допълнително обременява бюджета на КОНПИ.<sup>90</sup>

**ПОД ДЕЙСТВИТЕЛНА СТОЙНОСТ СЛЕДВА ДА СЕ РАЗБИРА ЦЕНАТА, ПОСОЧЕНА В ДОКУМЕНТА ЗА СОБСТВЕНОСТ, А ТАЗИ ЦЕНА МОЖЕ ДА БЪДЕ ЗНАЧИТЕЛНО ПО-НИСКА ОТ ПАЗАРНАТА ЦЕНА НА ПРИДОБИТО ИЛИ ОТЧУЖДЕНО ИМУЩЕСТВЕНО БЛАГО. ТАЗИ ПРАВНА УРЕДБА ГЕНЕРИРА ПРАВНА НЕСИГУРНОСТ**

<sup>86</sup> Подобно разрешение даваше и съдебната практика, при действието на ЗОПДИППД. Но според нея за преценката дали имуществото е придобито от законен източник, са от значение действително вложените средства за придобиването на имуществото. Тези средства могат да надхвърлят или да са по-ниски както от пазарната стойност на придобитото имущество, така и от цената, посочена в документа за придобиване на имуществото. Затова при преценката за източника на имуществото съдът не е обвързан нито от стойността, посочена в нотариалния акт за придобиване на имуществото, нито от пазарната стойност, посочена от вещи лица по делото – вж. З-89-2010, ВКС, III г.о., Р-471-2010, ВКС, III г.о., Р-66-2011, ВКС, III г.о., Р-231-12, ВКС, IV г.о., Р-231-2012, ВКС, IV г.о., Р-481-2013, ВКС, IV г.о. и др. Тази практика следва да се сподели и при действието на ЗОПДНПИ.

<sup>87</sup> В същия смисъл при действието на ЗОПДИППД (отм.) вж. Р-750-2010, ВКС, IV г.о.

<sup>88</sup> Член 27, ал. 2, т. 2 от Правилника за устройството и дейността на КОНПИ и на нейната администрация възлага на Дирекция „Методологично осигуряване на дейността и международно сътрудничество“ към КОНПИ да координира дейността по извършване на оценка на стойността на проверяваното имущество, но тази координация не е достатъчна, за да се елиминира субективизмът при извършване на оценката от отделните териториални агенции на КОНПИ.

<sup>89</sup> За съжаление при обсъждането на сега действащия закон в Народното събрание не беше възприето направеното предложение с втория внесен в НС законопроект за отнемане на незаконно придобито имущество оценка на проверяваното имущество да се извършва въз основа на единна методика, приета с наредба на Министъра на финансите – вж. Стенограма от обсъжданията на проекта на Закон за отнемане на незаконно придобито имущество (№ 254-01-4 от 17.01.2012 г. на 41-вото Народно събрание).

<sup>90</sup> Ако оценката на имуществото се извършва от външни оценители, е целесъобразно законът да възложи тази оценка на оценители от Списъка на вещите лица, използвани от съдилищата, за да може дадената от тези оценители оценка да се приеме от съдилищата, без да е нужно те да възлагат нова експертиза за оценка.

**ПРОИЗВОДСТВОТО МОЖЕ ДА СЕ ОТКРИЕ СРЕЩУ ВСЯКО ЛИЦЕ, КОЕТО ПРИТЕЖАВА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО – ВКЛЮЧИТЕЛНО СРЕЩУ (ТРЕТО) ЛИЦЕ, КОЕТО Е ПРИДОБИЛО ИМУЩЕСТВО ОТ ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ ЧРЕЗ ПРЕОБРАЗУВАНЕ, НО ТОВА ПРОИЗВОДСТВО Е АКЦЕСОРНО И ОБУСЛОВЕНО ОТ ОТКРИВАНЕТО НА ОСНОВНОТО ПРОИЗВОДСТВО ЗА ОТНЕМАНЕ СРЕЩУ ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ**

Според чл. 21, ал. 2 ЗОПДНПИ при преценката за наличието на значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице се взема предвид цялото негово имущество, придобито през проверявания период. Без значение е дали това имущество е било отчуждено и на кого принадлежи правото на собственост върху него в момента на приключване на проверката.<sup>91</sup> За извършването на тази преценка ще се вземе предвид и прехвърленото имущество от проверявания на други лица, придобитото в съсобственост с другия съпруг имущество, личното имущество на свързаните лица по чл. 63, ал. 2 ЗОПДНПИ, както и имуществото, което трето лице е придобило за сметка на проверяваното лице при условията на чл. 67 (аргум. от чл. 57, ал. 1 и 61, ал. 1 ЗОПДНПИ). Без значение е дали прехвърлителната сделка при възмездно прехвърляне на имуществото е противопоставима на държавата или не (в първия случай на отнемане ще подлежи равностойността на прехвърленото имущество). По правило тези имущества също подлежат на отнемане, ако се открие производство по отнемане и имуществото на проверяваното лице се отнеме, защото, макар и косвено, са били придобити като резултат от незаконната дейност.

#### **СУБЕКТИ НА ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ОТНЕМАНЕ**

Както бе посочено по-горе, производството по отнемане е насочено към незаконното имущество, а не към лицето, което е придобило това имущество.

Затова производството може да се открие срещу всяко лице, което притежава незаконно придобито имущество – включително срещу (трето) лице, което е придобило имущество от проверяваното лице чрез преобразуване. Но необходимо условие за неговото откриване е да се установи престъпна дейност на конкретно лице (проверяваното лице – аргумент от чл. 21 ЗОПДНПИ) и (с изключение на хипотезите по чл. 67 и 71 ЗОПДНПИ) срещу това лице да се открие производство по отнемане на незаконното имущество. Само при условие, че срещу проверяваното лице се открие производство по отнемане, става възможно да се открие производство по отнемане на имущество и срещу други (трети) лица, на които проверяваното лице е прехвърлило незаконно придобитото си имущество или които притежават на друго основание цялото или част от това имущество. В тази връзка по правило откриването на производство по отнемане на незаконно имущество срещу трети лица е акцесорно и обусловено от откриването на основното производство за отнемане срещу проверяваното лице. Срещу тези лица ще се открие паралелно производство по отнемане, с оглед целта на закона да ограничи възможността за разпореждане с незаконно придобито имущество, както и на идеята, че никой не може да придобива повече права от своя праводател.

Но откриването на производството срещу проверяваното лице не води винаги до откриването и на акцесорно производство срещу трети лица и до отнемане на притежаваното от тях незаконно имущество. С оглед на нуждата за сигурност в гражданския обмен и за защита на третите добросъвестни лица, както и на принципа за пропорционалност в правото, акцесорно производство няма да се открие или откритото производство няма да приключи с отнемане на имущество от трето лице, когато целите на закона могат да се постигнат с други правни средства или не могат да се постигнат чрез отнемане на имуществото от третото лице.

Такъв е случаят на преобразуване на незаконно имущество чрез неговото прехвърляне на трето лице по силата на възмездна сделка чрез размяна на равностойни престации – при него на отнемане подлежи само преобразуваното (т.е. придобитото от проверяваното лице по сделката) имущество. Това правило не е изразено в закона, но се извежда от неговата цел да се отнеме само незаконно придобитото имущество и така да се отнема от правонарушителите облагите от тяхната престъпна или незаконна дейност. Когато разменените престации по възмездната сделка са равностойни, отнемането и

<sup>91</sup> В същия смисъл Р-231-2012, ВКС, IV г.о.



на двете в полза на държавата ще надхвърли целите на закона, а с отнемането на престацията, получена от третото лице, неоснователно ще се накърни неговата правна сфера.

Такъв е и случаят (останал неуреден в ЗОПДНПИ), когато въпреки прехвърлянето на незаконно придобитото имущество, проверяваното лице има достатъчно лични активи, равностойни на доходите, акумулирани от незаконна дейност, които могат да бъдат отнети, без да е нужно да се отнема прехвърленото на трето лице незаконно имущество.

### ПРОВЕРЯВАНО ЛИЦЕ

То е задължителен субект, без който производството по отнемане не може да се открие.<sup>92</sup> По правило проверяваното лице е само физическо лице (ФЛ), но не юридическо лице (ЮЛ). Този извод се налага поради връзката между откриването на производството по отнемане на незаконно придобито имущество и привличането на лицето като обвиняем за извършено престъпление по чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ. Като обвиняем може да бъде привлечено само наказателноотговорно лице, а такива са единствено физическите лица. Наказателноотговорно е всяко физическо лице навършило 18-годишна възраст (пълнолетно лице), както и физическо лице между 14 и 18 години, ако е могло да разбира свойството и значението на деянията си и да ръководи постъпките си (вменяемо лице – чл. 31 НК). Не може да бъде проверявано физически лице, ненавършило 14 години, както и невменяемо пълнолетно лице.

В редки случаи е възможно производството по отнемане да се открие и срещу юридическо лице (аргумент от чл. 60, ал. 3 ЗОПДНПИ). Такъв е случаят на проверка за незаконно придобито имущество от лице, срещу което има влязъл в сила акт за административно нарушение в хипотезата на чл. 24, ал. 1 ЗОПДНПИ. Най-често такъв акт, от естество да създава облага на стойност над 150 000 лв., може да се наложи във връзка с извършваната търговска дейност от едно юридическо лице.

Тъй като юридическите лица са наказателно неотговорни и за тях чл. 21 и 22 ЗОПДНПИ са неприложими, възниква опасност цялото незаконно имущество (или само частта от това имущество, която

надхвърля 250 000 лв.), придобитото от престъпна дейност на едно физическо лице да се влага в активите на едно юридическо лице (или на друго физическо лице) с цел да се избегне неговото отнемане.<sup>93</sup> От друга страна, установяването на фактическия състав на чл. 67 от закона е изключително трудно, което налага нуждата да се уредят нови основания за инициране на проверка за незаконно имущество, притежавано от юридическо лице.

### ТРЕТИ ЛИЦА

Честа е практиката лицата, които извършват престъпна дейност, да прехвърлят придобитото от нея имущество на трети лица или да прикриват придобиването му чрез сключването на различни сделки с цел да избегнат отнемането на имуществото. За да пресече подобна практика, законът допуска възможност проверката за произхода на имуществото на проверяваното лице да се разпрости и върху имуществото на трети лица, които са придобили незаконно имущество, и при определени условия обявява сделките с незаконно придобито имущество, сключени с трети лица, за недействителни по отношение на държавата (чл. 64 ЗОПДНПИ).

За разлика от относителната недействителност на сделки, атакувани с *Actio Pauliana* по чл. 135 ЗЗД, в случая е налице особена относителна недействителност на сключената сделка, която настъпва *ex lege*, без да е нужно тя да се установява в конститутивен исков процес, а сделката изобщо не поражда правно действие по отношение на държавата. Това налага още по-голяма нужда за защита на третите добросъвестни лица и на техните кредитори, придобили права по обявената за недействителна сделка, в сравнение с нуждата, наложила тяхната защита по чл. 135, ал. 1 ЗЗД, още повече като се държи сметка за 10-годишния период назад във времето, през който може да се извършва проверка и да се отнема незаконно придобито имущество.<sup>94</sup>

**НЕОБХОДИМО Е В ЗАКОНА ДА СЕ  
УРЕДЯТ НОВИ, ПО-ПРЕЦИЗИРАНИ  
ОСНОВАНИЯ ЗА ИНИЦИИРАНЕ НА  
ПРОВЕРКА ЗА НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО,  
ПРИТЕЖАВАНО ОТ ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА**

<sup>92</sup> Изключение от казаното са случаите на отнемане на имущество, придобито от трето лице за сметка на проверяваното лице, както и на смърт на проверяваното лице, когато производството ще се открие срещу неговите наследници (чл. 67 и 71 ЗОПДНПИ).

<sup>93</sup> Този механизъм се използва често от престъпниците с цел да се избегне отнемането на незаконно придобитото имущество. В този случай след привличането на едно ФЛ като обвиняем се иницира проверка по чл. 21, ал. 2 от ЗОПДНПИ, но по правило няма да се стигне до предявяване на иск за отнемане на незаконно придобито имущество, защото в имуществото на физическо лице – предмет на проверката, най-често няма никакво имущество или макар да се установи имущество с неустановен произход, то не надхвърля прага от 250 000 лв., което би позволило да се направи обосновано предположение за неговия незаконен характер.

<sup>94</sup> Законът обаче не дава винаги достатъчна защита на третите лица – вж. по-горе.

Кръгът на третите лица, засегнати от производството по отнемане, не е ограничен само до лицата, които са свързани с проверяваното лице<sup>95</sup> или се намират в особени отношения с него, което поражда основателни съмнения за тяхната добросъвестност във връзка с незаконно придобитото от тях имущество (несъщински трети лица), но и други трети лица, които не се намират в отношение на свързаност с проверяваното лице (същински трети лица). Значението на делението на третите лица на свързани и несвързани с проверяваното лице е в различните условия, при които може да се отнеме в полза на държавата придобитото от тях незаконно имущество, както и в различния ред за тяхното участие и защита в производството по отнемане.

Като отчита отношенията на свързаност (основно при наличието на роднинска или брачна връзка) с проверяваното лице, законът дава по-слаба закрила на несъщинските трети лица и създава по-облекчени правила за отнемане на притежаваното от тях незаконно имущество. И при двете групи трети лица по правило за отнемането на прехвърленото имущество значение има добросъвестността на третото лице – дали то е знаело или е могло да предположи към момента на сключване на правната сделка, че придобива незаконно придобитото имущество. Но ако недобросъвестността на свързаните трети лица се предполага, добросъвестността на същинските трети лица не се предполага, а трябва да се докаже.

**ПРЕЗУМПЦИЯТА, ЧЕ ЛИЧНОТО ИМУЩЕСТВО НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА СЕМЕЙСТВОТО СЪЩО Е НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО И ПОДЛЕЖИ НА ОТНЕМАНЕ, ОСВЕН АКО ТЕ НЕ ДОКАЖАТ НЕГОВИЯ ЗАКОНЕН ПРОИЗХОД, ИМА ДИСКРИМИНАЦИОНЕН ХАРАКТЕР И НЕОБОСНОВАНО ЗАСЯГА ТЯХНАТА ИМУЩЕСТВЕНА СФЕРА, ПОРАДИ ТОВА Е ЖЕЛАТЕЛНО ЧЛ. 63, АЛ. 2 ЗОПДНПИ ДА СЕ ОТМЕНИ**

**БЕЗ ЗНАЧЕНИЕ ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВОТО Е ДАЛИ ТЕЗИ ЛИЦА СА ДОБРОСЪВЕСТНИ ОТНОСНО ФАКТА НА ПРИДОБИВАНЕТО НА НЕЗАКОННОТО ИМУЩЕСТВО, КАКТО И ДАЛИ ТЕ СА ПРИДОБИЛИ ИМУЩЕСТВОТО ЧРЕЗ БЕЗВЪЗМЕЗДНА ИЛИ ВЪЗМЕЗДНА СДЕЛКА**

И за двете групи трети лица законът не поставя като условие за отнемане на притежаваното от тях незаконно имущество наличието на недостатъчно имущество у проверяваното лице, което да бъде отнето. Но с оглед на целта на ЗОПДНПИ е неоправдано да се отнема притежаваното от тях незаконно имущество, ако проверяваното лице има достатъчно лично имущество, равностойно на незаконно придобитото имущество, което да се отнеме. Друг недостатък на закона е, че той не урежда възможността за отнемане на законно придобитото имущество, прехвърлено от проверяваното лице на трето лице с цел да се избегне неговото отнемане, когато незаконно придобитото имущество на проверяваното лице е укрито или прехвърлено на други лица и не може да се отнеме.

Като отчита различните по интензитет отношения на свързаност в рамките на групата на третите свързани лица, законът установява различни условия за отнемане на имущество от трето свързано лице в зависимост от това дали то е член на семейството на проверяваното лице.

### ЧЛЕНОВЕ НА СЕМЕЙСТВОТО

Членовете на семейството (съпругът, лицето, с което проверяваното лице е във фактическо съжителство, и ненавършилите пълнолетие деца – § 1, т. 3 от доп. разп. на ЗОПДНПИ) са най-силно свързани с проверяваното лице. Те имат най-голям интерес във връзка с придобиването и запазването на незаконно имущество, затова са най-тежко засегнати от откриване на производството за отнемане срещу проверяваното лице.

Реално откриването на производството срещу проверяваното лице има ефект на откриване на производство по отнемане и на тяхното лично имущество, придобито през периода на проверката

<sup>95</sup> По смисъла на § 1, т. 9 от допълнителната разпоредба на ЗОПДНПИ „свързани лица“ са съпруг или лице, с което проверяваното лице е във фактическо съжителство; бивш съпруг, бракът с когото е прекратен до 5 години преди началото на проверката от КОНПИ; роднини по права линия без ограничение в степените; роднини по сребрена линия – до четвърта степен включително, и по сватовство – до втора степен.

независимо, че те не са привлечени като обвиняеми за престъпление по чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ, не са били обект на проверка, по отношение на тях не е направено обосновано предположение, че имуществото им е незаконно (аргум. от чл. 63, ал. 2 във вр. с чл. 62 ЗОПДНПИ) и не участват в производството по установяване на характера на тяхното имущество след налагане на обезпечителните мерки от съда.

Единствено поради връзката на членовете на семейството с проверяваното лице, придобило незаконно имущество, чл. 63, ал. 2 ЗОПДНПИ урежда презумпцията, че тяхното лично имущество също е незаконно придобито и подлежи на отнемане, освен ако те не докажат неговия законен произход.

Подобен режим е дискриминационен по отношение на тях и необосновано засяга тяхната имуществена сфера, поради това е желателно чл. 63, ал. 2 ЗОПДНПИ да се отмени. Логично и оправдано е, обаче, от членовете на семейството да се отнеме това лично имущество, което те са придобили през проверявания период чрез прехвърляне на незаконно придобито имущество от проверяваното лице или за него от трети лица. В тази хипотеза на отнемане, тяхното положение е приравнено на останалите трети лица, свързани с проверяваното лице (вж. следващия абзац).

### ДРУГИ СВЪРЗАНИ ТРЕТИ ЛИЦА

Подлежи на отнемане незаконно придобито имущество, което проверяваното лице е прехвърлило през проверявания период на съпруг, на лице, с което се намира във фактическо съжителство, на бивш съпруг, на роднини по права линия без ограничение в степените – както низходящи (независимо дали те са пълнолетни или непълнолетни), така и възходящи, на роднини по съребрена линия – до четвърта степен включително, и по сватовство – до втора степен включително (чл. 65 ЗОПДНПИ). Без значение за отнемане на имуществото е дали тези лица са добросъвестни относно факта на придобиването на незаконното имущество, както и дали те са придобили имуществото чрез безвъзмездна или възмездна сделка.

В случая законът като че ли създава необорима презумпция, че тези лица са недобросъвестни (аргумент от тълкуването на чл. 65 във връзка с чл. 64, т. 2 ЗОПДНПИ). Уреждането на необорима презумпция за недобросъвестност на лицата по чл. 65 ЗОПДНПИ не съответства на волята на законодателя и би надхвърлила целите на закона в случая на придобито от тях незаконно имущество чрез

възмездна сделка, защото би ги лишило от правото да се защитят срещу отнемането на придобитото имущество. Липсата на възможност за защита ще се окаже уязвимо място и по отношение на стандартите зададени от ЕКПЧ.

Поради това презумпцията за недобросъвестност по чл. 65 трябва да се приема за оборима.<sup>96</sup> Но, за да има пълна яснота, е желателно в чл. 65 изрично да се предвиди (подобно на чл. 8 ЗОПДИПД (отм.) и на чл. 64, т. 2 ЗОПДНПИ), че „На отнемане подлежи незаконното имущество, прехвърлено на лицата по чл. 65 през проверявания период чрез безвъзмездна сделка, както и чрез възмездна сделка, ако те са знаели или са могли да предполагат, че то е придобито от незаконна дейност. Знанието на тези лица се предполага до доказване на противното.“

УРЕЖДАНЕТО НА  
НЕОБОРИМА ПРЕЗУМПЦИЯ  
ЗА НЕДОБРОСЪВЕСТНОСТ НА  
ЛИЦАТА ПО ЧЛ. 65 ЗОПДНПИ  
НЕ СЪОТВЕТСТВА НА ВОЛЯТА  
НА ЗАКОНОДАТЕЛЯ И БИ  
НАДХВЪРЛИЛА ЦЕЛИТЕ  
НА ЗАКОНА В СЛУЧАЯ НА  
ПРИДОБИТО ОТ ТЯХ НЕЗАКОННО  
ИМУЩЕСТВО ЧРЕЗ ВЪЗМЕЗДНА  
СДЕЛКА, ЗАЩОТО БИ ГИ ЛИШИЛО  
ОТ ПРАВОТО ДА СЕ ЗАЩИТЯТ  
СРЕЩУ ОТНЕМАНЕТО НА  
ПРИДОБИТОТО ИМУЩЕСТВО

В случая, лицата по чл. 65 ЗОПДНПИ ще се приравнят на несвързаните трети лица по чл. 64 по отношение на придобитото от тях незаконно имущество по сделка с проверяваното лице. Но тяхната свързаност с проверяваното лице ще се отчете чрез оборимата презумпция за тяхната недобросъвестност при придобиване на незаконното имущество.

Когато лица по чл. 65 ЗОПДНПИ са придобили незаконно имущество по възмездна сделка с

<sup>96</sup> В същия смисъл е становището на вносителите на законопроекта на ЗОПДНПИ в Стенограма от обсъжданията на проекта на Закон за отнемане на незаконно придобито имущество (№ 254-01-4 от 17.01.2012 г., 41-во НС).

проверяваното лице, на отнемане по правило ще подлежи само преобразуваното имущество, което те са прехвърлили на проверяваното лице по сделката (чл. 70 и § 1, т. 8 от доп. разп. на ЗОПДНПИ). Имуществото, прехвърлено на третото лице, подлежи на отнемане само в частта, в която стойността на прехвърленото надхвърля стойността на преобразуваното имущество, прехвърлено от третото лице на проверяваното лице.

Когато разменените престации по възмездната сделка са равностойни, отнемането и на двете в полза на държавата ще надхвърли целите на закона, а с отнемането им неоснователно ще се ощети третото лице. В този случай отнемането на имущество от недобросъвестното трето лице би било основателно само ако придобитото от проверяваното лице имущество по възмездната сделка не може да бъде отнето, поради недостатъчно имущество на проверяваното лице.<sup>97</sup>

Приравнени (с оглед на презумпцията за недобросъвестност) на третите свързани лица по чл. 65 ЗОПДНПИ са юридическите лица, които са контролирани<sup>98</sup> от проверяваното лице или от свързани с него лица и са придобили незаконно имущество чрез правна сделка, сключена с проверяваното лице (чл. 66, ал. 2 ЗОПДНПИ).

### **ТРЕТИ ЛИЦА, КОИТО НЕ СА СВЪРЗАНИ С ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ**

Член 64 ЗОПДНПИ урежда условията за отнемане на незаконно имущество, което проверяваното лице е прехвърлило чрез правна сделка през периода на проверката на несвързани с него трети лица. Сключените сделки са недействителни по отношение на държавата и даденото по тях подлежи на отнемане, но при различни условия в зависимост от характера (възмезден или безвъзмезден) на съответната сделка.

Сключената безвъзмездна прехвърлителна сделка е безусловно недействителна и полученото по нея подлежи на отнемане, независимо дали третото лице е добросъвестно или не. Добросъвестността му в случая е без значение, защото то е придобило незаконно имущество, без да е прехвърлило насреща друго имущество на проверяваното лице. При същите условия подлежи на отнемане и

незаконното имущество, придобито от наследниците или заветниците на починалото проверявано лице чрез наследяване (по закон или завещание) или чрез завет (чл. 71 ЗОПДНПИ).

Когато лицата по чл. 64 ЗОПДНПИ са придобили незаконно имущество чрез възмездна сделка, срещу придобитото имущество те са прехвърлили на проверяваното лице свое имущество. Затова тяхната (не)добросъвестност при сключването на сделката е от значение за нейната действителност и за отнемане на придобитото по нея имущество – придобитото по възмездната сделка имущество подлежи на отнемане само когато третото лице е знаело или е могло да предполага, че имуществото е незаконно придобито, или е придобило имуществото с цел да прикрие незаконния му произход или действителните права, свързани с него.

Недобросъвестността на третото лице не се предполага, а следва да се докаже от КОНПИ (чл. 70 ЗОПДНПИ). Но придобитото от третото лице незаконно имущество ще подлежи на отнемане само ако неговата стойност е по-голяма от стойността на преобразуваното (т.е. прехвърленото на проверяваното лице) имущество и само в частта, равна на тази разлика (аргум. от чл. 70, и § 1, т. 8 от доп. разп. ЗОПДНПИ).

### **ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВОТО, ПРИДОБИТО ОТ ТРЕТО ЛИЦЕ ЗА СМЕТКА НА ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ**

Като изключим хипотезата на отнемане на личното имущество на членовете на семейството на проверяваното лице по чл. 63, ал. 2 ЗОПДНПИ, член 68 допуска още една възможност за отнемане на лично имущество на трето лице в процедурата по отнемане на незаконно придобито имущество – на отнемане подлежи имуществото, което е придобито от трето лице за сметка на проверяваното лице, за да се избегне неговото отнемане или да се прикрие произхода му или действителните права върху него. В случая решаваща за намесата на закона в имуществената сфера на третото лице е неговата недобросъвестност. За да се отнеме незаконно придобитото имущество, следва да се установи сложен и труден за доказване фактически състав, включващ следните обективни и субективни елементи:

<sup>97</sup> В подобен смисъл е Р-276-2012, ВКС, III г.о., според което искът за отнемане срещу проверяваното лице може да се съедини с иска за отнемане на придобитото от третото лице по сключената възмездна сделка само при условията на евентуалност – с уважаването на иска срещу проверяваното лице съдът ще отхвърли иска за отнемане срещу третото лице.

<sup>98</sup> Според § 1, т. 2 от доп. разп. на ЗОПДНПИ контролиране на юридическо лице е налице, когато: а) физическо лице пряко или непряко притежава повече от 50 на сто от дяловете или от капитала на юридическото лице и пряко или непряко го контролира; б) физическо лице е контролиращо по смисъла на § 1 в от допълнителните разпоредби на Търговския закон (като цяло хипотезите на контрол по § 1 в съвпадат с хипотезите, уредени в буква а)); в) в полза на физическо лице се управлява или разпределя 50 на сто или повече от имуществото на юридическо лице с нестопанска цел; г) в полза на група от физически лица е създадено или действа юридическо лице с нестопанска цел.

1) извършителят на незаконна дейност придобива от нея доходи с неустановен произход;

2) извършителят предоставя тези доходи на трето лице – такова може да бъде всяко лице, с изключение на членовете на семейството на проверяваното лице (аргум. от чл. 67 във връзка с чл. 63, ал. 2 ЗОПДНПИ);

3) доходите се предоставят на третото лице с цел да се избегне бъдещото отнемане на незаконно придобитото с тях имущество. Тази цел се създава както от извършителят на незаконната дейност, така и от третото лице. Целта не се предполага, а трябва да се докаже от КОНПИ в процеса по отнемане на незаконно имущество;

4) с предоставените му доходи третото лице придобива имущество на свое име, но за сметка на извършителя. Имуществото се придобива с цел да се избегне неговото отнемане или да се прикрие произхода му или действителните права по него. Целта на придобиването не се предполага, а следва да се докаже от КОНПИ.

### ОБЪРНАТА ДОКАЗАТЕЛСТВЕНА ТЕЖЕСТ И ПРЕЗУМПЦИЯ ЗА НЕВИНОВНОСТ

Производството за отнемане на незаконно придобито имущество по ЗОПДНПИ е самостоятелна правна форма за защита на обществения интерес, която се използва независимо от наказателния процес. Предмет на доказване в него не е авторството на престъпление и вината на извършителя със средствата и способите за доказване на наказателния процес, а установяването на (не)законния произход на имуществото на проверяваното лице чрез средствата и способите на доказване, предвидени в гражданския процес. ЗОПДНПИ е особен граждански закон, който няма репресивен характер и затова не прилага гаранциите за защита, присъщи на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК). Поради това той урежда по-ниски стандарти на доказване от тези в НК, допуска възможност за разместване на доказателствената тежест и в производството за отнемане по него **не се прилага презумпцията за невиновност** на проверяваното лице до доказване на противното.

В гражданския процес често се използват оборими (а рядко – и необорими) презумпции с цел да се облекчи доказването на определени факти. Тези презумпции се въвеждат, като следват нормалната човешка логика и действителното състояние на нещата, които възникват след осъществяването на определени факти.<sup>99</sup> Затова тяхното въвеждане е разумно и приемливо и оправдава обръщането на доказателствената тежест, за да се ускори бързината на процеса и да се постигне процесуална

икономия – фактът, чието възникване е житейски и логически оправдано и вероятно да се очаква след осъществяването на друг факт, се счита за доказан, но презумпцията за неговото възникване може да се обори чрез доказването на обратното.

Редица членове на ЗОПДНПИ използват оборими презумпции за доказване на определени факти – чл. 2, ал. 1, чл. 21, чл. 63, ал. 2, чл. 64, т. 2, 65, 66 и др. Тяхното въвеждане е оправдано с оглед на особения предмет на производството по установяване на незаконно придобито имущество и трудностите при доказването на неговия произход. Тези презумпции са необходими, подходящи и пропорционални на целта на закона, дори когато чрез тях законодателят възлага в тежест на ответника в производството по отнемане да докаже благоприятен за него факт.<sup>100</sup>

### ВЛИЯНИЕ НА ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ОТНЕМАНЕ ВЪРХУ СПАЗВАНЕТО НА ОСНОВНИТЕ ЧОВЕШКИ ПРАВА

Предвид предмета на производството по отнемане на незаконно придобито имущество, в хода на неговото извършване неминуемо се засягат редица основни права на проверяваното лице и на другите участници в производството. В процеса на проверката на имуществото и неговите източници, проверяващите органи и лица събират както публично известна, така и защитена информация за проверяваното лице и неговото семейство, което създава заплаха за нарушаване на правото на защита на личните данни. С факта на налагане на обезпечителни мерки върху имуществото на проверяваното лице се ограничава неговата свобода да упражнява своето право на собственост.

С влизането в сила на решението за отнемане, незаконно придобитото имущество се отнема в полза на държавата и проверяваното лице се лишава окончателно от правото да се ползва от него.

Засягането на тези права е оправдано, защото то е необходимо за постигане целите на закона за защита на обществения интерес и за възстановяване на справедливостта, накърнена от придобиването на незаконно имущество. Тяхното ограничаване е пропорционално на нуждите, наложили засягането им, затова ограничаването на основните права на участниците в производството по отнемане на незаконно имущество не надхвърля степента, която е необходима за постигане на целите на закона.

Едновременно с ограничаването на основните права на засегнатите участници в производството

<sup>99</sup> При тях от осъществяването на определен факт се създава предположението за съществуването на друг факт, който се предполага и не подлежи на доказване (*praesumptur super vero*).

<sup>100</sup> В този смисъл вж. т. IV, 5 от Решение № 13 от 13.10.2012 г. на Конституционния съд по к.д. № 6/2012 г.

по отнемане, ЗОПДНПИ урежда редица гаранции за защита на тези права срещу опасността тяхното ограничаване да надхвърли нуждите, които са наложили наложените ограничения:

- За да се елиминира безконтролното откриване на производство по отнемане на незаконно имущество, законът определя органа, който може да открие производството по отнемане, и урежда основанията, при наличието на които производството ще се открие (чл. 22 – 24 ЗОПДНПИ);
- Законът защитава с редица разпоредби правото на защита на личните данни на проверяваното лице: при извършване на проверката на имуществото, КОНПИ и нейните органи не могат да нарушават свободата и тайната на кореспонденцията на проверяваното лице; защитената информация, станала известна на КОНПИ и нейните органи и служители е служебна тайна, която те не могат да разгласяват (чл. 16 ЗОПДНПИ); информацията, поставена под специална законова защита (банкова, търговска и друга) може да се предостави на КОНПИ и нейните органи само след разрешение на съда, дадено по реда на съответния закон (чл. 29 ЗОПДНПИ); обменът на класифицираната информация между органите, които участват в проверката на имуществото на проверяваното лице, се извършва в съответствие със Закона за защита на класифицираната информация, а обработването на узнатите лични тайни се извършва в съответствие със Закона за защита на личните данни (чл. 34, ал. 3 и 4 ЗОПДНПИ);
- Законът ограничава срока на проверката на имуществото от КОНПИ с цел да не се накърняват необосновано дълго време гражданските права на проверяваното лице;
- Законът урежда основанията за налагане на обезпечителни мерки върху имуществото на проверяваното лице, които оправдават (с оглед целите на закона) наложените с тези мерки ограничения на свободата на това лице да управлява и да се разпорежда с имуществото – съдът ще допусне обезпечителните мерки само ако без тях ще бъде невъзможно или ще се затрудни осъществяването на правата по решението за отнемане на имуществото и искането за налагането им е подкрепено с достатъчно доказателства, за да се направи обосновано предположение, че проверяваното лице притежава или контролира незаконно придобито имущество (чл. 38 ЗОПДНПИ). Обезпечителните мерки се допускат с акт на съда, който подлежи на обжалване. В защита на проверяваното лице законът ограничава действието на наложените обезпечителни мерки – съдът ще отмени тяхното действие, ако КОНПИ не предяви иск в съда за отнемане на незаконно придобито

имущество в срок до три месеца от налагане на обезпечителните мерки (чл. 74, ал. 1 ЗОПДНПИ);

- С редица разпоредби ЗОПДНПИ гарантира правото на проверяваното (и останалите засегнати) лице на справедлив процес: - то може да участва и да ползва адвокатска защита още в производството пред КОНПИ и да се запознае със събраните срещу него доказателства още преди предявяване на иска за отнемане на незаконно придобитото имущество в съда – право, каквото ответникът в друг, различен от гражданския процес няма; - всички засегнати лица се конституират от съда като ответници в производството за отнемане срещу проверяваното лице (чл. 75, ал. 2); - придобитото имущество може да се отнеме само след установяването на неговия незаконен характер от съда в рамките на публичен и състезателен процес, гарантиращ равнопоставеност на страните в него; - решението на съда за отнемане на имуществото се мотивира и се съобщава на страните по делото за отнемане, и подлежи на въззивно и касационно обжалване.



## ГЛАВА 8

# СТАДИИ НА ПРОЦЕДУРАТА ПО ОТНЕМАНЕ

Условно процедурата по отнемане може да се раздели на четири стадия: 1) административно производство за установяване на незаконно придобито имущество и предприемане на мерки за неговото запазване и управление; 2) съдебно производство за установяване и отнемане на имуществото; 3) отнемане на незаконното имущество и 4) управление и разпореждане с отнетото имущество.

ЗОПДНПИ урежда подробно първите два стадия на процедурата по отнемане и оскъдно последния стадий на управление и разпореждане с отнетото имущество. При отсъствието на специални правила за отнемането на незаконно придобитото имущество, за него ще се приложат съответно общите правила на ГПК за принудително изпълнение на влезли в сила осъдителни съдебни решения.

### УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО И МЕРКИ ЗА НЕГОВОТО ЗАПАЗВАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ

Първият стадий на процедурата се осъществява пред КОНПИ по реда на особено административно производство, в рамките на което се събира информация за имуществото на проверяваното лице и източниците на придобиването му, и се предприемат действия за налагане на обезпечителни мерки върху установеното незаконно придобито имущество. Вторият стадий се осъществява пред гражданския съд в рамките на **исково конститутивно**

УСЛОВНО ПРОЦЕДУРАТА ПО ОТНЕМАНЕ МОЖЕ ДА СЕ РАЗДЕЛИ НА ЧЕТИРИ СТАДИЯ: 1) АДМИНИСТРАТИВНО ПРОИЗВОДСТВО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО И ПРЕДПРИЕМАНЕ НА МЕРКИ ЗА НЕГОВОТО ЗАПАЗВАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ; 2) СЪДЕБНО ПРОИЗВОДСТВО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ И ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВОТО; 3) ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННОТО ИМУЩЕСТВО И 4) УПРАВЛЕНИЕ И РАЗПОРЕЖДАНЕ С ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО

**производство**, в което участват КОНПИ, в качеството си на ищец, и всички лица, чиито интереси се засягат от отнемането на незаконно придобитото имущество.



Хронологично, установяването на имуществото от страна на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, е процедура, която започва веднага след надлежното сезиране на Комисията от специалния орган и завършва с решение на Комисията, от което зависи по-нататъшния ход на производството.

Установяването се осъществява чрез извършване на проверка на имуществото от съответната териториална дирекция. Тя се явява предварителна спрямо производството по отнемане, което зависи изцяло от нейния резултат.<sup>101</sup>

При наличие на някое от основанията по чл. 22 – 24 ЗОПДНПИ, директорът на съответната териториална дирекция на КОНПИ (надолу за краткост ще се означава и като „органът по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ“) образува проверка на имуществото на проверяваното лице.<sup>102</sup> Поради това, на него следва да се изпрати уведомлението за наличие на съответното основание за образуване на проверка срещу проверяваното лице.

**ДИРЕКТОРЪТ НА ТЕРИТОРИАЛНАТА ДИРЕКЦИЯ НА КОНПИ НЯМА ПРАВО НА ПРЕЦЕНКА И Е ДЛЪЖЕН ДА ОБРАЗУВА ПРОВЕРКАТА, КОГАТО БЪДЕ УВЕДОМЕН ОТ КОМПЕТЕННИЯ ДЪРЖАВЕН ОРГАН, НО НЯМА И ПРАВО ДА ОБРАЗУВА СЛУЖЕБНО ПРОВЕРКАТА**

Директорът на териториалната дирекция на КОНПИ няма право на преценка, а е длъжен да образува проверката, когато бъде уведомен от компетентния държавен орган (това най-често е прокурорът, на който е възложено да наблюдава конкретното досъдебно производство) за наличие на някое от основанията за това. Той няма и право да образува служебно проверката (аргум. от чл. 25 ЗОПДНПИ) или да я образува по анонимен сигнал (чл. 26 ЗОПДНПИ).

Решението за образуване на проверката е предоставено в правомощията на директора на териториалната дирекция, а не на Комисията.

**РЕШЕНИЕТО ЗА ОБРАЗУВАНЕ НА ПРОВЕРКАТА Е ПРЕДОСТАВЕНО КАТО ПРАВОМОЩИЕ НА ДИРЕКТОРА НА ТЕРИТОРИАЛНАТА ДИРЕКЦИЯ, А НЕ НА КОМИСИЯТА. ЗАКОНЪТ НЕ СЪДЪРЖА ИЗРИЧНО ФОРМУЛИРАНО ЗАДЪЛЖЕНИЕ НА ДИРЕКТОРА ДА УВЕДОМИ КОМИСИЯТА ЗА ОБРАЗУВАНА ПРОВЕРКА ИЛИ ЗА НЕЙНОТО РАЗВИТИЕ**

Законът не съдържа изрично формулирано задължение на директора да уведоми Комисията за образувана проверка или за нейното развитие.

Законът не възлага на Комисията правомощие за контрол на дейността на директорите на териториалните дирекции и в частност на решенията им за образуване на проверки. На Комисията е предоставено само правомощието да удължи срока на проверката или да я прекрати, въз основа на съдържащото се в доклада на директора на териториалната дирекция предложение (чл. 27, ал. 4 от ЗОПДНПИ).

В тази част ЗОПДНПИ е съществено различен в сравнение със ЗОПДИИП (отм.), който предвиждаше решението за образуване на проверките да се взема от Комисията и ѝ възлагаше основната роля в

**ОТНЕМАНЕТО НА ИМУЩЕСТВО ЗАВИСИ ИЗЦЯЛО ОТ СПОСОБНОСТТА НА КОМИСИЯТА, В РАМКИТЕ НА СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО, ДА ДОКАЖЕ, ЧЕ ПРОВЕРКАТА Е БИЛА ПЪЛНА, А СЪБРАНИТЕ ДАННИ, СЪОТВЕТНО ОБОБЩЕНИЯТА ИМ, СА ВЕРНИ**

<sup>101</sup> Съгласно чл. 21 от закона Комисията образува производство, когато може да се направи обосновано предположение, че дадено имущество е незаконно придобито, а такова предположение е налице, когато след проверка се установи значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице.

<sup>102</sup> Законът не определя директорът на коя (от петте) териториална дирекция на КОНПИ е длъжен да образува проверката – по правило неговата компетентност ще се определи от местно компетентния държавен орган, който го уведомява за наличието на основание за започване на проверка на имуществото на проверяваното лице.

производството по проверката. На Комисията беше възложено правомощието да взема решение за извършване на проверка, да определя проверявания период, да взема решение за внасяне на иск за обезпечение и т.н. Дали и доколко новият режим на децентрализация на тези решения е ефективен, изводът би могъл да се направи след период от време, през който да се наблюдава и начина на организация на движението на информационните потоци във връзка с тях между директорите и КОНПИ.

Понастоящем правомощията на Комисията, се ограничават до организацията на проверката, контрола по изпълнението ѝ и обобщението на получените данни. Самото отнемане на незаконно придобитото имущество зависи изцяло от способността на Комисията, в рамките на съдебното производство, да докаже, че проверката е била пълна, а събраните данни, съответно обобщенията им, са верни.

От тук следва, че анализът на правилата за установяване на имущество, като начален стадий по процедурата по отнемане, трябва да бъде насочен основно в посока пълнота на проверката. В този смисъл, законовите и процедурни възможности са насочени към това, цялото имущество на проверяваното лице (в т.ч. имуществото, което то е придобило и в следствие отчуждило, през релевантния времеви период), да бъде идентифицирано от инспекторите на Комисията.

Комисията трябва да установи налице ли са законовите предпоставки, които позволяват пълното разкриване на имущественото състояние на проверяваното лице. Достоверността на събраните от инспекторите данни и направените от тях заключения са обект на проверка през следващите стадии на процедурата, а именно по време на производството пред Комисията и пред съда.

**ДОСТОВЕРНОСТТА НА  
СЪБРАНИТЕ ОТ ИНСПЕКТОРИТЕ  
ДАННИ И НАПРАВЕНИТЕ ОТ  
ТЯХ ЗАКЛЮЧЕНИЯ, СА ОБЕКТ  
НА ПРОВЕРКА ПО ВРЕМЕ  
НА ПРОИЗВОДСТВОТО ПРЕД  
КОМИСИЯТА И ПРЕД СЪДА**

Освен че трябва да бъде пълна, проверката на имуществото от Комисията трябва да бъде самостоятелна, независима и специална. Тези й качества произтичат от независимостта на самата Комисия и от факта, че се осъществява по специален закон.

Проверката има самостоятелен характер, тъй като тя не е обвързана с други предишни или текущи производства, например данъчни или наказателни. Важно значение има и независимият характер на проверката, който се дължи на факта, че Комисията разполага със собствени органи – инспекторите, които по закон са компетентни да извършват проверките. Накрая, проверката е специфична поради целта си, а именно – да установи дали са налице условията за отнемане на имущество, така както те са предвидени в Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество.

**ПРОВЕРКАТА НА ИМУЩЕСТВОТО,  
ИЗВЪРШВАНА ОТ КОМИСИЯТА, ТРЯБВА  
ДА БЪДЕ ПЪЛНА, САМОСТОЯТЕЛНА,  
НЕЗАВИСИМА И СПЕЦИАЛНА**

Ако проверката не отговаря дори на едно от изброените по-горе изисквания, то съществуването на специален закон и орган, който да го изпълнява, до голяма степен се обезсмисля.

Що се отнася до предметния обхват на проверката по ЗОПДНПИ, тя следва да установи не само имуществото на проверяваното лице, но и източниците на придобиването му. Според презумпцията, на която се гради законът, имущество, за което не са налице законоустановени доходи, се счита за незаконно придобито.

В рамките на цялостното производство по отнемане, проверката има за цел да установи фактите, които подкрепят или оборват тази презумпция и следователно – да проучи всички законни доходи от значение за случая. Според закона това са: възнаграждение, получено от лице по трудово и по служебно правоотношение, доходи от извършени услуги с личен труд, доходи от упражняване на свободни професии, чистият доход от предприемаческа дейност, дивиденди и лихви, други доходи от движима и недвижима собственост, доходи от селскостопанска дейност и търговия на дребно, други доходи от лотарийни и спортни залагания, лихви, лицензионни и комисионни възнаграждения, приходи от продажба на имущество, от застраховка, от съдебни дела, отпуснати банкови кредити и заеми

ЩО СЕ ОТНАСЯ ДО  
ПРЕДМЕТНИЯ ОБХВАТ НА  
ПРОВЕРКАТА ПО ЗОПДНПИ,  
ТЯ СЛЕДВА ДА УСТАНОВИ  
НЕ САМО ИМУЩЕСТВОТО  
НА ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ,  
НО И ИЗТОЧНИЦИТЕ НА  
ПРИДОБИВАНЕТО МУ

от физически лица, както и всякакви други доходи, приходи и източници на финансиране.<sup>103</sup>

Основният обект на проверката е имуществото на проверяваното лице и източниците на неговото придобиване (чл. 21, ал. 2 ЗОПДНПИ).

За целите на този закон имуществото е определено „като пари, активи от всякакъв вид – материални или нематериални, движими или недвижими вещи или ограничени вещни права“.<sup>104</sup> Предметният обхват на проверката е практически неограничен.

Това е видно и от разпоредбата на чл. 28 от ЗОПДНПИ, според която инспекторите на Комисията събират информация за: имуществото, неговото местонахождение, стойността и правното основание за придобиването му; пазарната стойност на имуществото към момента на придобиването; пазарната стойност на имуществото към момента на проверката; преобразуване на имуществото; приходите и разходите за обичайна дейност и извънредните приходи и разходи на юридическото лице; обичайните и извънредните доходи и разходи за издръжка на физическото лице и на членовете на семейството му; платените публичноправни парични задължения към държавата и общините; сделките с имуществото на юридическото лице; сделките с имуществото на проверяваното лице и на членовете на семейството му; пътуванията в чужбина на проверяваното лице и на членовете на семейството му, както и на лицата, които представляват юридическото лице; обезпеченията

и тежестите, наложени върху имуществото, както и задълженията, които са поети; други обстоятелства, които имат значение за изясняване произхода на имуществото, начина на придобиването и на преобразуването му.

Проверката се извършва с цел да се проверят доходите и разходите на проверяваното лице и стойността на нетните доходи да се съпостави със стойността на придобитото и прехвърлено от него имущество през периода на проверката, за да се установи дали има значително несъответствие в проверяваното имущество.

Самоприустановяването на значително несъответствие в имуществото (т.е. когато неговата пазарна стойност надвишава с повече от 250 000 лв. нетните доходи на проверявания<sup>105</sup>) може да се направи обосновано предположение, че то е незаконно придобито и да се образува производство по отнемане на незаконно придобитото имущество (чл. 21 ЗОПДНПИ).

При преценката за наличие на значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице следва да се вземе предвид и стойността на незаконното имущество, което е придобито от други лица или им е прехвърлено от проверяваното лице през периода на проверката и което подлежи на отнемане от тези лица по реда на чл. 63, ал. 2 – 67 ЗОПДНПИ, ако се открие производство по отнемане на незаконно придобито имущество. В тази връзка проверката се разпростира и върху имуществото на тези лица.

### ПРЕДМЕТНИЯТ ОБХВАТ НА ПРОВЕРКАТА Е ПРАКТИЧЕСКИ НЕОГРАНИЧЕН

Проверката на имуществото обхваща период от 10 години назад, считано от датата на започването ѝ, включително периода, изтекъл до влизането на ЗОПДНПИ в сила на 19.11.2012 г. В тази връзка ЗОПДНПИ има своеобразно ретроактивно (*ex tunc*) действие. Без значение за 10-годишния период е моментът, в който е извършено престъпление по чл. 22, ал. 1, за което проверяваното лице е привлечено или е могло да бъде привлечено като обвиняем.<sup>106</sup>

<sup>103</sup> § 1, т. 4 от ДР на ЗОПДНПИ.

<sup>104</sup> § 1, т. 1 от ДР на ЗОПДНПИ.

<sup>105</sup> Нетните доходи се получават като разлика между доходите на проверяваното лице, реализирани от всякакви законни източници, и обичайните и извънредни разходи на това лице и на членовете на семейството му – §1, т. 4 и 5 от доп. разп. ЗОПДНПИ. За определянето на стойността на направените разходи се взема предвид личният стандарт и действителният начин на живот на проверявания и на членовете на неговото семейство, а не средният за страната стандарт на живот – така Р-481-2013, ВКС, IV г.о.

<sup>106</sup> В това отношение новият закон се отличава от отменения ЗОПДИПД, който даваше право на КОНПИ да определи периода на проверката във всеки конкретен случай, в рамките на максималния срок, определен в закона.

**БЕЗ ЗНАЧЕНИЕ ЗА 10-ГОДИШНИЯ ПЕРИОД Е МОМЕНТЪТ, В КОЙТО Е ИЗВЪРШЕНО ПРЕСТЪПЛЕНИЕ ПО ЧЛ. 22, АЛ. 1, ЗА КОЕТО ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ Е ПРИВЛЕЧЕНО ИЛИ Е МОГЛО ДА БЪДЕ ПРИВЛЕЧЕНО КАТО ОБВИНЯЕМ**

Проверката продължава до една година, но при нужда органът по чл. 13, ал. 1 може да предложи на КОНПИ да удължи еднократно нейния срок с още 6 месеца (чл. 27, ал. 1 и 2 ЗОПДНПИ).<sup>107</sup> За този период органът по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ и териториалните дирекции събират сведения и доказателства основно за имуществото на проверяваното лице – неговите произход, местонахождение, правно основание за придобиване, пазарната му стойност към момента на придобиването му и към момента на проверката, преобразуването на имуществото, обичайните и извънредни доходи и разходи за издръжка на проверяваното лице и на членовете на семейството му, както и за всякакви други обстоятелства, които имат значение за изясняване произхода на имуществото, начина на придобиването и на преобразуването му. За установяване на произхода и стойността на придобитото и преобразувано имущество от проверяваното лице, органът по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ възлага извършването на икономическа експертиза.

Част от сведенията за имуществото са публични и общодостъпни и са на разположение на всяко лице в съответния регистър (имотен регистър, търговския регистър и други). Друга част от сведенията не са общодостъпни, а съдържат защитена информация, която се съхранява от различни публични органи.

**ПРОВЕРКАТА НА КОМИСИЯТА Е В ГОЛЯМАТА СИ ЧАСТ ДОКУМЕНТАЛНА**

С оглед на дългия времеви период, обхванат от проверката (10 г.), по правило инспекторите, съответно Комисията, трябва да събират, изследват и обобщават огромна по своя обем информация. Необходимите данни са разпределени между различни по своя характер и правен статус източници.

Поради това, законът предвижда, че при изпълнение на своите правомощия, инспекторите на Комисията могат да искат съдействие и сведения от държавните и общинските органи, търговците, кредитните институции, както и от други юридически лица, от нотариуси и съдебни изпълнители.<sup>108</sup> Част от тази информация се съдържа в съответните регистри и архиви, което до голяма степен улеснява работата на Комисията.

Съществува и информация, за получаването на която се изисква предварително разрешение от орган на съдебната власт или съдействие от специализираните органи, което води до забавяне на работата на инспекторите.

Практиката на Комисията показва, че проверката е в голямата си част документална, т.е. се изразява в съпоставката на документи, удостоверяващи приходите и разходите на проверяваните лица.

В тази връзка органите по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ извършват проверката в тясно взаимодействие с прокуратурата, Министерството на вътрешните работи, органите по приходите, органите на Държавна агенция „Национална сигурност“ и органите на Агенция „Митници“, които съобразно предоставената им компетентност извършват проверка на съхраняваните от тях източници на информация за придобиване на проверяваното имущество и предоставят тази информация на органа по чл. 13, ал. 1. Наред с това, КОНПИ и органите по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ могат да поискат от съда разкриване на банковата и търговска тайна на проверяваното лице, когато това е необходимо за постигане на целите на проверката. Те могат да искат и съдействие и сведения от всички други държавни и общински органи, търговци, кредитни институции, от други юридически лица, както и от нотариуси и съдебни изпълнители, като съответно тези лица са длъжни да окажат необходимото съдействие.

Органите по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ извършват проверката тайно и без знанието и участието

<sup>107</sup> Срокът по чл. 27, ал. 1 не е преклузивен, а инструктивен. Той е уреден с цел да не се накърнят гражданските права на проверяваните лица необосновано дълго време. Но неговото надхвърляне не води до прекратяване на материалното право на държавата да отнеме установеното незаконно придобито имущество. Затова в съдебната фаза на производството може да се отнемат и имущества, чиито незаконен характер е установен след изтичане на срока на проверката по чл. 27, ал. 1 ЗОПДНПИ – вж. Р-87-2010, ВКС, III г.о. и Р-506-2012, ВКС, IV г.о.

<sup>108</sup> Чл. 34 от ЗОПДНПИ.

на проверяваното лице. Целта е, от една страна, да се предотврати укриване или разпореждане с незаконно придобито имущество,<sup>109</sup> а от друга – да се запазят авторитетът и доброто име на проверяваните лица, ако се окаже, че отсъстват данни за незаконно придобиване на имущество. В тази връзка лицата, на които при или по повод изпълнение на служебните им задължения е станала известна информация за извършваната проверка, нямат право да я разгласяват (чл. 36 ЗОПДНПИ). Но с оглед на едностранния характер на проверката, при нейното извършване, законът защитава с редица императивни разпоредби правата на проверяваното лице: органите по чл. 13, ал. 1 трябва да съставят протокол за всяко свое действие; те трябва да обработват узнатите лични данни на проверяваното лице в съответствие със Закона за защита на личните данни; те трябва да обменят класифицирана информация в съответствие със Закона за защита на класифицираната информация.

Правомощията на органите на КОНПИ са изчерпателно определени в глава четвърта, чл. 11 ЗОПДНПИ и най-общо могат да се обособят в две групи:

- правомощия по управление на човешките ресурси;<sup>110</sup>
- правомощия, свързани с производството по ЗОПДНПИ.

ОРГАНИТЕ ПО ЧЛ. 13, АЛ. 1 ЗОПДНПИ ИЗВЪРШВАТ ПРОВЕРКАТА ТАЙНО И БЕЗ ЗНАНИЕТО И УЧАСТИЕТО НА ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ. НО С ОГЛЕД НА ЕДНОСТРАННИЯ ХАРАКТЕР НА ПРОВЕРКАТА, ПРИ НЕЙНОТО ИЗВЪРШВАНЕ, ЗАКОНЪТ ЗАЩИТАВА С РЕДИЦА ИМПЕРАТИВНИ РАЗПОРЕДБИ ПРАВАТА НА ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ

НЕ СЕ ПРЕДВИЖДА СРОК, В КОЙТО КОНПИ ДА ПРИЕМЕ СВОЕТО РЕШЕНИЕ СЛЕД ПОЛУЧАВАНЕТО НА ДОКЛАДА ОТ ПРОВЕРКАТА, КОЕТО Й ДАВА ВЪЗМОЖНОСТ ДА ЗАБАВИ ОТКРИВАНЕТО НА ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ОТНЕМАНЕ

Правомощията на КОНПИ във връзка с производството по ЗОПДНПИ са свързани с произнасянето по следните въпроси:

- прекратяване на проверката или удължаване на срока ѝ;
- отказ за образуване на производство;
- образуване на производство;
- прекратяване на производството;
- сключване на спогодба.

Доколкото съдържанието на тези правомощия е в пряка връзка с отделните фази на дейността по ЗОПДНПИ, то изясняването на съдържанието на всяко едно от тях ще бъде направено на съответното систематично място в настоящото изследване, отнасящо се до съответната фаза.

В срок до един месец от приключване на проверката, директорът на съответната териториална дирекция обобщава резултатите от нея в **мотивиран писмен доклад** до КОНПИ. Въз основа на доклада КОНПИ приема мотивирано решение по резултатите от проверката, с което може да я прекрати, или да удължи нейния срок, или да образува производство за отнемане на незаконно придобито имущество. Решението единствено за отказ на КОНПИ да образува производство по отнемане на имущество се публикува незабавно на Интернет страницата на КОНПИ, с цел да се осъществи публичен контрол върху него.

Във всички случаи, когато КОНПИ се произнася с решение по въпросите от компетентността си, което се взема с мнозинство повече от половината от всички нейни (чл. 11 ЗОПДНПИ). Законът задължава Комисията да мотивира решенията си, като посочва фактите, които са довели до постановяването му, доказателствата, въз основа на които те са установени и направените правни изводи.

Във връзка с решението на КОНПИ по доклада за резултатите от проверката на имуществото, трябва

<sup>109</sup> Реално тази цел не може да се постигне, защото всяко лице, което е привлечено като обвиняем за престъпление по чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ знае, че с факта на привличането му срещу него е започнала проверка на имуществото.

<sup>110</sup> Доколкото правомощията на Комисията, свързани с производството по отнемане на имущество, са анализирани на съответното им систематично място в публикацията, тук следва да се акцентира върху правомощията на КОНПИ по отношение на управлението на човешките ресурси.

да се отбележат две слабости в правната уредба. Първата е, че не се предвижда срок, в който КОНПИ да приеме своето решение след получаването на доклада, а при отсъствието на законов срок КОНПИ може да забави откриването на производството по отнемане. Втората е, че ЗОПДНПИ не урежда възможност за обжалване на решението за отказ да се образува производство по отнемане на имущество, а това превръща КОНПИ в единствената и безконтролна инстанция по въпроса дали да се открие производство по отнемане на незаконно придобито имущество. Наистина, решението на КОНПИ има белези на административен акт по смисъла на Административнопроцесуалния кодекс (АПК), но то има и редица особености, които поставят под въпрос възможността за неговото оспорване пред съда по реда на АПК.

Когато при проверката са събрани достатъчно данни, от които да се направи обосновано предположение, че имуществото е незаконно придобито, КОНПИ приема решение за образуване на производство за неговото отнемане в полза на държавата и за внасяне в съда на искане за налагане на обезпечителни мерки като обезпечение на бъдещия иск за отнемане на имуществото (чл. 37, ал. 1 ЗОПДНПИ и чл. 9, т. 1 от Правилника за устройството и дейността на комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и нейната администрация). За формирането на обосновано предположение е достатъчно данните от проверката на имуществото да установят значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице – че то надхвърля с повече от 250 000 лв. нетните доходи на проверяваното лице от всички известни и законни източници в периода на проверката и не е установен законен

**ЗОПДНПИ НЕ УРЕЖДА  
ВЪЗМОЖНОСТ ЗА ОБЖАЛВАНЕ  
НА РЕШЕНИЕТО ЗА ОТКАЗ ДА  
СЕ ОБРАЗУВА ПРОИЗВОДСТВО  
ПО ОТНЕМАНИЕ НА ИМУЩЕСТВО,  
А ТОВА ПРЕВРЪЩА КОНПИ В  
ЕДИНСТВЕНАТА И БЕЗКОНТРОЛНА  
ИНСТАНЦИЯ ПО ВЪПРОСА ДАЛИ  
ДА СЕ ОТКРИЕ ПРОИЗВОДСТВО  
ПО ОТНЕМАНИЕ НА НЕЗАКОННО  
ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО**

**НАЛИЧИЕТО НА РЕАЛНО ИМУЩЕСТВО  
У ПРОВЕРЯВАНТО ЛИЦЕ ПОД 250  
000 ЛВ., И ДОРИ ОТСЪСТВИЕТО НА  
ИМУЩЕСТВО КЪМ МОМЕНТА НА  
ПРИКЛЮЧВАНЕ НА ПРОВЕРКАТА, НЕ  
ПРЕЧИ ДА СЕ НАПРАВИ ИЗВОДЪТ, ЧЕ Е  
НАЛИЦЕ ЗНАЧИТЕЛНО НЕСЪОТВЕТСТВИЕ  
В ИМУЩЕСТВОТО**

източник на остатъка от придобитото имущество (чл. 21 ЗОПДНПИ). При отсъствието на данни за източника на този остатък и за неговото правомерно придобиване се смята, че то е с незаконен произход.

Преценката дали е налице значително несъответствие в имуществото следва да се направи, като се изхожда от действителната стойност на цялото имущество на проверяваното лице към момента на неговото придобиване или отчуждаване в рамките на периода на проверката (чл. 69, ал. 1 ЗОПДНПИ). Поради това установяването на реално имущество у проверяваното лице под 250 000 лв. и дори отсъствието на имущество към момента на приключване на проверката не пречи да се направи извод, че е налице значително несъответствие в имуществото. Без значение е пазарната стойност на имуществото към този момент (освен ако са налице условията по чл. 69, ал. 2), както и стойността на имуществото след неговото придобиване и отчуждаване.

Решението за образуване на производството не се съобщава на проверяваното лице, не се оповестява и не подлежи на обжалване. В момента на неговото приемане се образува производство по отнемане на незаконно придобитото имущество и въз основа на решението КОНПИ внася в съда искане за обезпечение на бъдещ иск за отнемане на незаконно придобито имущество. Редът за налагане на обезпечителни мерки върху имуществото е уреден в Глава шеста, Раздел I ЗОПДНПИ, като за неуредените в Раздел I въпроси ще се приложат разпоредбите на ГПК (чл. 56 ЗОПДНПИ).

#### **ИНФОРМАЦИЯ ИЗПОЛЗВАНА ОТ КОМИСИЯТА В ХОДА НА ПРОВЕРКАТА**

Следната информация, съдържаща се в регистри и архиви, е от значение за работата на Комисията:

- Данни за гражданската регистрация на лицата (лични данни, актове за гражданско

състояние) – от Министерството на регионалното развитие и благоустройството чрез Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ (ГРАО) и териториалните ѝ звена. Според Закона за гражданска регистрация данни от Единната система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението (ЕСГРАОН) се предоставят на държавни органи и институции съобразно законоустановените им правомощия.<sup>111</sup> Условието за достъп и за предоставяне на такива данни се определят със споразумение между министъра на регионалното развитие и съответния потребител по ред, определен с Наредба № РД-02-20-9 от 21.05.2012 г. за функциониране на Единната система за гражданска регистрация.<sup>112</sup> Процедурата е установена в чл. 141 – 157 от наредбата:

- Информацията относно обстоятелствата, вписани по силата на закон, и актовете, обявени по силата на закон, за търговците и клоновете на чуждестранни търговци – съдържа се в търговския регистър, който се води от Агенцията по вписванията към Министерството на правосъдието. Съгласно Закона за търговския регистър<sup>113</sup> достъпът до регистъра по служебен път на държавните органи, органите на местно самоуправление и местна администрация и лицата, на които е възложено упражняването на публична функция, е безплатен. Редът и начинът за осъществяване му са уредени с Наредба за реда и начина на осъществяване на достъп до търговския регистър и делата на търговците по служебен път, приета от Министерския съвет<sup>114</sup>. Съгласно Наредбата<sup>115</sup> Агенцията по вписванията към министъра на правосъдието, осъществява за горепосочените органи и лица достъп до търговския регистър и регистриран достъп до делата на търговците по служебен път само за служебни цели в техните структури без право за предоставяне на информацията възмездно или безвъзмездно или прехвърляне на правата за служебен достъп по наредбата на трети лица. Начините за предоставяне на достъп и на регистриран достъп до регистъра и делата на търговците са установени в чл. 7-12, съответно чл. 13-14 от наредбата;
- Информация, съдържаща се в имотния регистър, относно вписаните в него актове, с

които се признава или прехвърля правото на собственост или се учредява, прехвърля, изменя или прекратява друго вещно право върху недвижими имоти, възбраните и ипотеките върху тях, както и други действия, обстоятелства и юридически факти, за които закон предвижда вписване – от Агенцията по вписванията. Организацията, воденето и ползването на имотния регистър са уредени със Закона за кадастъра и имотния регистър.<sup>116</sup> Имотният регистър е публичен, като всеки може да получи устна справка за вписванията по партида на недвижим имот, препис или извлечение от нея или удостоверение за вписано или невписано в нея обстоятелство.<sup>117</sup> Редът за получаването им

**РЕШЕНИЕТО ЗА ОБРАЗУВАНЕ НА  
ПРОИЗВОДСТВОТО НЕ СЕ СЪОБЩАВА  
НА ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ, НЕ СЕ  
ОПОВЕСТЯВА И НЕ ПОДЛЕЖИ НА  
ОБЖАЛВАНЕ**

се определя с Правилника за вписванията;<sup>118</sup>

- Информация, съдържаща се в част от служебния архив на нотариус (завещания, брачни договори, нотариални актове и др.) – от нотариусите. Съгласно Закона за нотариусите и нотариалната дейност<sup>119</sup> служебният архив съдържа: нотариални регистри и книги; нотариални дела; други документи; печат на нотариуса. Такава информация може да се събира от създадената към Нотариалната камара информационна система, която съдържа база данни – част от служебния архив на нотариуса. Правото на достъп до информационната система и данните, които се въвеждат, се определят с Наредба № 32 от 29.01.1997 г. за служебните архиви на нотариусите и нотариалните кантори.<sup>120</sup> Служебни справки от информационната система се извършват чрез предоставен от Нотариалната камара достъп на държавни органи, които имат правен интерес;<sup>121</sup>
- Информация и документи относно

<sup>111</sup> Чл. 106, ал. 1, т. 2 от Закона за гражданската регистрация.

<sup>112</sup> ДВ, бр. 43 от 2012 г.

<sup>113</sup> Чл. 12, ал. 4 от Закона за търговския регистър.

<sup>114</sup> ДВ, бр. 95 от 2006 г.

<sup>115</sup> Чл. 2, ал. 1 от наредбата.

<sup>116</sup> ДВ, бр. 34 от 2000 г.

<sup>117</sup> Чл. 93 от Закона за кадастъра и имотния регистър.

<sup>118</sup> Изв, бр. 101 от 1951 г.; чл. 42-51 от Правилника за вписванията.

<sup>119</sup> Чл. 28, ал. 2 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност.

<sup>120</sup> ДВ, бр. 12 от 1997 г.

<sup>121</sup> Чл. 2а от наредбата.

регистрирани моторни превозни средства – от МВР чрез регионалните структурни звена „Пътна полиция“. Съгласно ЗОПДНПИ,<sup>122</sup> обменът на информация между МВР и Комисията се осъществява по реда на Инструкция № 513 от 11.03.2013 г. за реда и сроковете за осъществяване на взаимодействие между Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Държавна агенция „Национална сигурност“, Министерството на вътрешните работи, органите към министъра на финансите и Прокуратурата на Република България.<sup>123</sup> След подаване на писмено искане до съответното регионално структурно звено на „Пътна полиция“ – по седалището на юридическото лице или по постоянния адрес на физическото лице, органите на комисията получават копие от договорите за покупко-продажба и други документи за придобиването на моторните превозни средства, регистрирани на името на проверяваното лице и свързаните с него лица, когато същите са изрично посочени от органите на комисията;<sup>124</sup>

▪ Информация относно заложеното имущество по реда на Закона за особените залози (вземания, безналични ценни книжа и движими вещи с изключение на кораби и въздухоплавателни средства; дружествени дялове от събирателни и командитни дружества, командитни дружества с акции или дружества с ограничена отговорност; съвкупности от вземания, от машини и съоръжения, от стоки или материали и от безналични ценни книжа; права върху патенти за изобретения и полезни модели, регистрирани марки, промишлени дизайни, топологии на интегрални схеми и сертификати за сортове растения и породи животни; търговски предприятия) – от Централния регистър на особените залози към министъра на правосъдието. Съгласно Закона за особените залози,<sup>125</sup> регистърът е публичен, като всеки може да иска извършване на справка или издаване на удостоверение за липсата или за наличието на вписано обстоятелство и за документите, въз основа на които са извършени вписванията. Централният регистър осигурява възможност за извършване на справки чрез отдалечен достъп, за издаване на справки и удостоверения

в електронна форма и предаването им по електронен път. Всеки има право на свободен и безплатен достъп до регистъра и до електронния образ на документите, въз основа на които са извършени вписванията и заличаванията;<sup>126</sup>

▪ Информация за патентоспособни изделия и регистрирани полезни модели – от Патентното ведомство. Отношенията, възникващи при създаването, закрилата и използването на патентоспособните изобретения и на полезните модели са регламентирани със Закона за патентите и регистрацията на полезни модели.<sup>127</sup> Производството започва със заявка за патент и заявка за регистрация на полезен модел. Законът не позволява достъп до материали по заявка за патент преди публикация за нея, освен когато има писмено разрешение от заявителя. Идентично е положението и при полезните модели, до заявките за които е възможен достъп, но след публикацията за регистрацията им;<sup>129</sup>

▪ Информация за регистрирани кораби – от регионалните звена на Изпълнителната агенция „Морска администрация“. Според Кодекса на търговското корабоплаване<sup>130</sup> всеки кораб, плаващ под българско знаме, трябва да бъде вписан в регистровите книги на корабите в едно българско пристанище. Регистрите са явни, като лицата, които имат интерес от това, могат да искат заверени извлечения от регистъра;<sup>131</sup>

▪ Информация за регистрирани въздухоплавателни средства – от Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ при Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Според Закона за гражданското въздухоплаване,<sup>132</sup> гражданските въздухоплавателни средства се вписват в регистър на гражданските въздухоплавателни средства на Република България;<sup>133</sup>

▪ Органите по приходите на Националната агенция по приходите съхраняват информация относно: **имуществото на проверяваните лица**; източниците на доходи и техният размер; обичайните и извънредните разходи; платените публичноправни задължения; подадените данъчни декларации; преобразуване на имуществото;

<sup>122</sup> Чл. 30 от ЗОПДНПИ.

<sup>123</sup> ДВ, бр. 30 от 2013 г.

<sup>124</sup> Чл. 11 от инструкцията за взаимодействието.

<sup>125</sup> ДВ, бр. 100 от 1996 г.

<sup>126</sup> Чл. 24 от Закона за особените залози.

<sup>127</sup> ДВ, бр. 27 от 1993 г.

<sup>128</sup> Чл. 45 от Закона за патентите и регистрацията на полезните модели.

<sup>129</sup> Чл. 77а от Закона за патентите и регистрацията на полезните модели.

<sup>130</sup> ДВ, бр. 55 от 1970 г.

<sup>131</sup> Чл. 44 от Кодекса за търговското корабоплаване.

<sup>132</sup> ДВ, бр. 94 от 1972 г.

<sup>133</sup> Чл. 20 от Закона за гражданското въздухоплаване.



издадените ревизионни актове и доклади. Съгласно ЗОПДНПИ<sup>134</sup> обменът на информация между Националната агенция по приходите и Комисията се осъществява по реда на посочената по-горе инструкция. Исканията за предоставяне на посочената информация се отправят от Председателя на комисията или директорите на териториални дирекции на комисията до изпълнителния директор на НАП или териториалните директори на НАП. Органите по приходите на НАП, съответно органите на комисията, предприемат незабавно действия за събиране на необходимата информация и я изпращат не по-късно от 30 дни от постъпване на искането. Информационният обмен между комисията и НАП се осъществява на хартиен носител, а при възможност – по електронен път чрез електронно съобщение, подписано с квалифициран електронен подпис;<sup>135</sup>

- Данъчна и осигурителна информация – тя обхваща конкретни индивидуализиращи данни за задължените лица и субекти относно: банковите сметки; размера на доходите; размера на начислените, установените или платените данъци и задължителни осигурителни вноски, ползваните намаления, освобождавания и преотстъпвания на данък, размера на данъчния кредит и данъка при източника на доходите, с изключение на размерите на данъчната оценка и дължимия данък по Закона за местните данъци и такси; данните от търговска дейност, стойността и вида на отделните активи и пасиви или имущества, представляващи търговска тайна; всички други данни, получени, удостоверени, подготвени или събрани от орган по приходите или служител на Националната агенция за приходите при осъществяване на правомощията му, съдържащи такава информация.<sup>136</sup>

Директорите на териториалните дирекции могат да отправят писмено искане до компетентните органи по приходите за разкриване на данъчна и осигурителна информация за проверяваните лица<sup>137</sup>, като такава информация се предоставя при необходимост във връзка с осъществяване на определените им в закона правомощия;<sup>138</sup>

- Информация за платените местни данъци и такси – от съответните служители на общинската администрация, определени със заповед на кмета на общината, които съгласно Закона за местните данъци и такси<sup>139</sup> имат правата и задълженията на органи по приходите в производствата по установяване, обезпечаване и събиране на

местните данъци;

- Органите на Агенция „Митници“ съхраняват информация относно: платените публични вземания; подадените акцизни данъчни декларации; подадените единни административни документи; подадените митнически валутни декларации; съставените ревизионни актове и доклади; наличието на наложени обезпечителни мерки върху имуществото на лицата, в т.ч. вида на мярката, датата на налагането им и индивидуализация на обезпеченото имущество. Съгласно чл. 30 ЗОПДНПИ обменът на информация между Агенция „Митници“ и Комисията се осъществява по реда на посочената по-горе Инструкция. Исканията за предоставяне на посочената информация се отправят от Председателя на Комисията или директорите на териториални дирекции на комисията до директора на Агенция „Митници“. Предоставянето на информация относно подадените единни административни документи, подадените митнически валутни декларации и относно съставените ревизионни актове и доклади, се осъществява от справочната система на Агенция „Митници“ чрез изграждане на телекомуникационна връзка между двете администрации и осигуряване на достъп посредством удостоверение за квалифициран електронен подпис на упълномощени от председателя на комисията лица. Със свои заповеди ръководителите на двете институции определят начина за комуникация и лицата, отговорни за изграждане и поддръжка на телекомуникационната връзка. Председателят на комисията определя със своя заповед упълномощените лица, на които да бъде предоставен достъп до справочната система на АМ. При постъпване на искане за предоставяне на съответната информация се предприемат незабавно действия, като същата се изпраща не по-късно от 30 дни от постъпването му.

### **ИНФОРМАЦИЯ, ЗА ЧИЕТО РАЗКРИВАНЕ СЕ ИЗИСКВА РАЗРЕШЕНИЕ НА ОРГАН НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

За получаване на следната информация органите на КОНПИ следва да получат разрешение от органите на съдебната власт:

- Информация, съдържаща се в част от служебния архив на нотариус (завещания, брачни договори, нотариални актове и други) – от нотариусите.

<sup>134</sup> Чл. 30 от ЗОПДНПИ.

<sup>135</sup> Чл. 17 от инструкцията за взаимодействие.

<sup>136</sup> Чл. 72, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

<sup>137</sup> Чл. 32 от ЗОПДНПИ.

<sup>138</sup> Чл. 74, ал. 1, т. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

<sup>139</sup> Чл. 4, ал. 3 от Закона за местните данъци и такси.

## КОМИСИЯТА РАЗПОЛАГА С ДОСТАТЪЧНО ЗАКОНОВИ ВЪЗМОЖНОСТИ, ЗА ДА СИ НАБАВИ ДАННИТЕ, НЕОБХОДИМИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕТО НА ПЪЛНА ПРОВЕРКА НА ИМУЩЕСТВЕНОТО СЪСТОЯНИЕ НА ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ

Изнасянето на дела и документи от служебния архив на нотариуса извън нотариалната кантора се извършва само въз основа на писмено разпореждане (определение, разпореждане, заповед) на съдия или прокурор. Преписите се предават срещу подпис на изрично и поименно посочено в разпореждането длъжностно лице;<sup>140</sup>

- Банкова тайна – фактите и обстоятелствата, засягащи наличностите и операциите по сметките и влоговете на клиентите на банката.<sup>141</sup> Разкриването на тези сведения става с решение на съда по искане на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и директорите на териториалните ѝ дирекции.<sup>142</sup> Районният съдия се произнася по искането с мотивирано решение в закрито заседание не по-късно от 24 часа от постъпването му, като определя периода, за който се отнасят сведенията – банкова тайна. Решението на съда не подлежи на обжалване;<sup>143</sup>

- Търговска тайна по чл. 35, ал. 1 от Закона за пазарите на финансови инструменти – фактите и обстоятелствата, засягащи наличностите и операциите по сметките за финансови инструменти и за пари на клиенти на инвестиционния посредник, както и всички други факти и обстоятелства, представляващи търговска тайна. Инвестиционният посредник може да дава такива сведения по решение на съда. Разкриването на тези сведения става с решение на съда по искане на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и директорите на териториалните ѝ дирекции.<sup>144</sup> Районният съдия се произнася по искането с мотивирано решение в закрито заседание не по-късно от 24 часа от постъпването му, като определя периода, за който се отнасят сведенията, които представляват банкова тайна. Решението на съда не подлежи на обжалване;<sup>145</sup>

- Сведения по чл. 133, ал. 2 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа – фактите

и обстоятелствата, засягащи наличностите и операциите по сметките за финансови инструменти – ценни книжа и инструменти, различни от тях, водени от Централния депозитар. Централният депозитар може да дава сведения за наличностите и операциите по сметките за финансови инструменти, водени от него, по решение на съда, издадено при условията и по реда на чл. 35, ал. 6 и 7 от Закона за пазарите на финансови инструменти;<sup>146</sup>

- Информация, представляваща застрахователна тайна – от Комисията за финансов надзор съгласно чл. 93 и 94 от Кодекса за застраховането. В случая обаче в кръга лица, по чието искане може да се разкрие такава информация липсва КОНПИ. Според чл. 94 от кодекса Комисията за финансов надзор обаче дава тази информация по искане на ДАНС и може КОНПИ да я събере от агенцията по реда на Инструкцията. Няма данни в практиката си КОНПИ да е събирала такива данни – застрахователна тайна.

## СПЕЦИФИЧНА ИНФОРМАЦИЯ, ЗА ЧИЕТО РАЗКРИВАНЕ Е НЕОБХОДИМО СЪДЕЙСТВИЕ ОТ ДРУГИ ДЪРЖАВНИ ОРГАНИ:

Взаимодействието на органите на Комисията – директорите на териториални дирекции и инспекторите в тях с прокуратурата, Министерството на вътрешните работи, органите на Държавна агенция „Национална сигурност“, органите по приходите и органите на Агенция „Митници“ се осъществява по ред и в срокове, уредени с посочената вече инструкция по чл. 30 ЗОПДНПИ:

- Информация за образувано досъдебно производство за престъпление, посочено в чл. 22, ал. 1 от ЗОПДНПИ – от наблюдаващия прокурор до директоранасъответната териториална дирекция. Информацията съдържа номера на производството и правната квалификация на престъплението и се отразява в писмо съгласно приложение № 1 от инструкцията. Наблюдаващият прокурор незабавно изпраща

## ГОЛЯМА ЧАСТ ОТ ИНФОРМАЦИЯТА, С КОЯТО КОМИСИЯТА РАБОТИ СЕ СЪБИРА И СЪХРАНЯВА ОТ ДРУГИ ДЪРЖАВНИ ОРГАНИ

<sup>140</sup> Чл. 28, ал. 3 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност.

<sup>141</sup> Чл. 62, ал. 2 от Закона за кредитните институции.

<sup>142</sup> Чл. 29 от ЗОПДНПИ; чл. 62, ал. 6, т. 4 от Закона за кредитните институции.

<sup>143</sup> Чл. 62, ал. 7 от Закона за кредитните институции.

<sup>144</sup> Чл. 29 от ЗОПДНПИ; чл. 35, ал. 6, т. 4 от Закона за пазарите на финансови инструменти.

<sup>145</sup> Чл. 35, ал. 7 от Закона за пазарите на финансови инструменти.

<sup>146</sup> Чл. 133, ал. 5, т. 2 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа.

писмено уведомление на директора на съответната териториална дирекция в случаите по чл. 7, ал. 2 от инструкцията<sup>147</sup> (уведомлението съдържа наличната информация относно: лицето, за което е налице съответното основание по чл. 22 от ЗОПДНПИ; престъплението, за което е била образувана преписка или досъдебно производство; имуществото на лицето, ако такова е било установено; обезпечителните мерки върху имуществото на обвиняемото лице, ако такива са били наложени, както и процесуалното основание за това; информация за внесен обвинителен акт, предложение за одобряване на споразумение или постановление за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание по чл. 78а НК; координати за последваща комуникация – телефон и електронен адрес на наблюдаващия прокурор) и допълнително уведомление – в случаите по чл. 7, ал. 3 от Инструкцията.<sup>148</sup> По писмено искане на директора на съответната териториална дирекция на Комисията наблюдаващият прокурор предоставя на същия (или на определен от него инспектор), копия на налични в делото или преписката актове на органите на досъдебното производство или документи, свързани с имущественото състояние на лицето;<sup>149</sup>

- Информация относно влязъл в сила акт на български съд, с който се признава осъдителен акт на чуждестранен съд, както и при трансфер на наказателно производство за престъпление, посочено в чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ – от Върховната касационна прокуратура.<sup>150</sup>

- Обобщена информация от Държавна агенция „Национална сигурност“ относно наличието на записи за проверяваните лица в Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване“ на Агенцията, както и данни, получени от международния обмен на финансово разузнавателна информация, при спазване на надлежния ред за предоставянето им. Тази информация се предоставя по писмено искане на органите на комисията за всеки конкретен случай. Агенцията събира и допълнителна информация от международния

обмен на финансово разузнавателна информация след предоставяне на подробна аргументация от органите на комисията.<sup>151</sup> Предоставянето на посочената информация се извършва в едномесечен срок от датата на получаване на разрешение за това, когато такова е необходимо;<sup>152</sup>

В РАМКИТЕ НА ПРОВЕРКАТА СЕ СЪБИРАТ ДАННИ И ЗА ЛИЦА СВЪРЗАНИ С ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ, КОЕТО ПОЗВОЛЯВА НА КОМИСИЯТА ЕДИНСТВЕНА ДА ДОБИЕ ЦЯЛОСТНА КАРТИНА ЗА ДАДЕНО ИМУЩЕСТВЕНО СЪСТОЯНИЕ И НЕГОВОТО РАЗВИТИЕ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ

- Информация, която не е обхваната от справочната система на Агенция „Митници“. В тези случаи информационният обмен между Комисията и Агенция „Митници“ се осъществява на хартиен носител. При поискване от председателя на Комисията или териториалните ѝ дирекции началникът на съответната митница им изпраща заверени копия на документите.<sup>153</sup> Председателят или директорите на териториални дирекции на Комисията могат да отправят писмено искане до съответните органи на Агенция „Митници“ за осъществяване на данъчен контрол по реда на глава петнадесета от ДОПК на данъчнозадължените лица по Закона за акцизите и данъчните складове и за осъществяване на митнически контрол по реда на Закона за митниците.

<sup>147</sup> Когато за престъпление, посочено в чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ, е постановено: привличане на обвиняем; отказ да се образува досъдебно производство на основание, посочено в чл. 22, ал. 2 ЗОПДНПИ във връзка с чл. 24, ал. 1, т. 2, 3, 4, 5 и 10 НПК; прекратяване на наказателното производство, когато лицето не е било привлечено като обвиняем на основание, посочено в чл. 22, ал. 2 ЗОПДНПИ във връзка с чл. 24, ал. 1, т. 2, 3, 4, 5 и 10 НПК; спиране на наказателното производство, когато лицето не е било привлечено като обвиняем на основание, посочено в чл. 22, ал. 3 ЗОПДНПИ.

<sup>148</sup> Когато за престъпление, посочено в чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ, е постановено: възобновяване на спряно наказателно производство; внасяне на обвинителен акт, предложение за одобряване на споразумение или предложение за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание по чл. 78а НК; налагане на обезпечителни мерки върху имуществото на обвиняемия.

<sup>149</sup> Чл. 7, ал. 6 от инструкцията.

<sup>150</sup> Чл. 7, ал. 4 от инструкцията.

<sup>151</sup> Чл. 15 от инструкцията.

<sup>152</sup> Чл. 16 от инструкцията.

<sup>153</sup> Чл. 20 от инструкцията.

## **ЗАКОНЪТ ПОСТАВЯ КОМИСИЯТА В ПОЛОЖЕНИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНО-АНАЛИЗИРАЩ ОРГАН, ЧИЯТО РАБОТА НЕ СЕ ОТЛИЧАВА С ОПЕРАТИВЕН ХАРАКТЕР**

По писмено искане на Председателя на комисията или директорите на териториални дирекции, митническите органи, извършващи посочените по-горе действия, предоставят сведения за хода на същите и за установените обстоятелства, както и копие от събраните материали, посочени в искането.<sup>154</sup>

Видно от гореизложеното, Комисията разполага с достатъчно законови възможности, за да си набави данните, необходими за извършването на пълна проверка на имущественото състояние на проверяваното лице. Още повече, че в следващите етапи на процедурата по отнемане, данните ѝ могат да бъдат допълнени от обясненията и декларациите на проверяваните лица, от съдебни експертизи, свидетелски показания и т.н.

Голяма част от информацията, с която Комисията работи, се събира и съхранява от други държавни органи. Особено очевидно е припокриването на голяма част от информацията, интересуваща Комисията с информацията, съхранявана в НАП. В този контекст се поставя въпросът за самостоятелността и независимостта на проверката и, в крайна сметка – за нейната необходимост.

Изследвайки начина на установяване на имущество от страна на Комисията, стигаме до заключението, че това, което прави този орган различен, е събирането и обобщаването на масиви от данни, съхранявани и администрирани от различни институции. Това, съчетано с факта, че в рамките на проверката се събират данни за лица, свързани с проверяваното лице, позволява на Комисията да добие цялостна картина за имущественото състояние на проверяваното лице и неговото развитие през годините.

Законът определя информацията, с която борави Комисията като служебна тайна, въпреки че голямата част от събираните данни са публични. Това е така, защото важното в случая е крайният продукт от проверката на Комисията, а именно обобщение и съпоставяне на събраните данни.

Това, разбира се, не значи, че Комисията не би се възползвала от специфични по своя характер данни

(оперативна информация), когато това е необходимо, и законът е предвидил такива възможности. Ярък пример е разпоредбата на чл. 6 от Инструкцията, съгласно която при необходимост във връзка с възникнали общи организационни въпроси, свързани с взаимодействието между органите на комисията, ДАНС, МВР, НАП, Агенция „Митници“ и прокуратурата, могат да бъдат създавани работни групи.

Законът поставя Комисията в положение на административно-анализиращ орган, чиято работа не се отличава с оперативен характер. В тази връзка при оценката на ефективността на работата на Комисията, съответно на извършваните от нея проверки, факторът бързина следва да бъде подчинен на фактора всеобхватност.

Самият закон определя сравнително дълъг срок за извършване на проверката – до една година, с възможност за неговото удължаване с още шест месеца. Това време, обаче, е необходимо поради същността на проверката и огромния обем документация, факти и обстоятелства, които тя обхваща.

По тази причина на този етап обективно не изглежда реалистично да търсят варианти за скъсяване на този срок и не следва Комисията за отнемане на имущество да се натовазва с очаквания за бързина в обезпечението, съответно в отнемането на имущество. Изискванията за бързо „замразяване“ на престъпно имущество, редовно фигуриращи в докладите на Европейската комисия за България, няма как да бъдат изпълнени в рамките на този закон.

## **НАЛАГАНЕ НА ОБЕЗПЕЧИТЕЛНИ МЕРКИ ВЪРХУ НЕЗАКОННОТО ИМУЩЕСТВО**

Налагането на обезпечителни мерки има за цел да отнеме възможността на лицата, които притежават или контролират незаконно придобито имущество, да извършат правни или фактически действия, с които да осуетят отнемането на това имущество след влизане в сила на съдебното решение за отнемане. В тази връзка искането за обезпечение на бъдещия иск за отнемане ще се насочи не само срещу проверяваното лице, но и срещу всички други лица, които притежават или контролират незаконно придобито имущество, което също подлежи на отнемане, ако се открие производство по отнемане.

Все с оглед на целта за налагане на обезпечителни мерки, производството пред съда по тяхното допускане се развива като едностранно – без знанието

<sup>154</sup> Чл. 21 от Инструкцията.

и участието в него на ответника по искането за налагане на обезпечение. Затова на ответника не се връчва препис от подаденото искане за обезпечение на бъдещия иск (чл. 395, ал. 1 ГПК).

Правото на КОНПИ на обезпечаване на бъдещия иск за отнемане е процесуално право да се получи обезпечителна защита чрез налагане на обезпечителна мярка. То е насочено към съда и се реализира в рамките на обезпечителния процес, който обхваща две производства – производство по допускане на обезпечение на бъдещия иск за отнемане и производство по налагане на допуснатото обезпечение.

Родово компетентен да разгледа искането за обезпечение на бъдещия иск за отнемане на незаконно придобито имущество е окръжният съд. Местно компетентен е окръжният съд по постоянния адрес на лицето, съответно по седалището на юридическото лице, което ще бъде ответник по иска за отнемане на имуществото. Но ако в имуществото е включен недвижим имот, местно компетентен да разгледа искането за обезпечение е окръжният съд по местонахождението на имуществото.

Производството по допускане на обезпечението започва с подаване на писмено искане от КОНПИ до съда за налагане на обезпечение на бъдещия иск за отнемане на незаконно придобито имущество. В искането трябва да се индивидуализира ответника по обезпечението (той е ответник и по бъдещия иск за отнемане), както и неговия постоянен адрес, съответно седалището и адреса – за юридическо лице, имуществото, върху което ще се налага обезпечението, исканата обезпечителна мярка, както и цената на бъдещия иск за отнемане на незаконно придобито имущество (аргумент от чл. 395, ал. 1 ГПК и чл. 37, ал. 2 ЗОПДНПИ). Към искането трябва да се приложат доказателства, въз основа на които може да се направи обосновано предположение, че ответникът по обезпечението притежава или контролира незаконно придобито имущество. Препис от искането не се представя и не се връчва на ответника.

КОНПИ може да поиска налагане на обезпечителни мерки върху всякакво имущество на ответника по обезпечението, освен върху имущество на физическо лице, което не подлежи на принудително изпълнение съгласно чл. 444 ГПК, както и върху имущество на едноличен търговец или юридическо лице, предназначено за заплащане на трудови възнаграждения и осигурителни вноски на персонала, ако те са начислени по отделна счетоводна сметка. Когато незаконно придобитото имущество е определено, по правило искането ще бъде за налагане на обезпечителни мерки върху него.

Съдът се произнася по искането за обезпечение незабавно в деня на неговото подаване (чл. 395, ал. 2 ГПК) с определение, с което допуска или отказва налагането на обезпечителната мярка. Той се произнася в закрито заседание, без да призовава и изслушва ответника по обезпечението. Съдът е длъжен да допусне обезпечение на иска само ако установи, че КОНПИ има право на обезпечаване на бъдещия иск за отнемане. Такова право има при кумулативното наличие на две основания (чл. 38, ал. 2 ЗОПДНПИ): 1) ако без налагане на обезпечението ще бъде невъзможно или ще се затрудни осъществяването на правата по решението за отнемане на имуществото; и 2) искането за обезпечение е подкрепено с достатъчно доказателства, въз основа на които може да се направи обосновано предположение, че насрещната страна притежава или контролира незаконно придобито имущество. За разлика от общите правила по ГПК за обезпечаване на икове, отсъствието на достатъчно доказателства не може да бъде заместено от гаранция в определен от съда размер, която да служи за обезщетение на вредите на ответника по обезпечението в случай, че то е неоснователно. Първото основание обосновава наличието на правен интерес (нужда) за обезпечаване на бъдещия иск за отнемане, а второто е индиция за вероятната основателност на бъдещия иск. Наличието на двете основания трябва да се докаже от КОНПИ, но съдебната практика приема, че ако правният интерес за обезпечаване на бъдещия иск не е очевиден и липсват данни, които да опровергават неговото наличие, той се предполага и не следва да се доказва.

Определението на съда по искането за обезпечение може да се обжалва с частна жалба. При отказ на съда да допусне обезпечението легитимирана да го обжалва е КОНПИ, съответно – когато съдът е допуснал обезпечението – легитимиран да го обжалва е ответникът по обезпечението. Срокът за обжалване е 7-дневен и за КОНПИ тече от датата на връчване на определението, а за ответника по обезпечението – от датата на връчване на съобщението за наложената обезпечителна мярка от съдебния изпълнител, от службата по вписванията или от съда.

Определението за допускане на обезпечението подлежи на незабавно изпълнение – подадената жалба срещу него не спира неговото изпълнение и налагането на обезпечителната мярка (чл. 38, ал. 3 и 4 ЗОПДНПИ).

Съдът може да допусне обезпечителните мерки, уредени в чл. 397, ал. 1 ГПК – възбрана върху недвижим имот, заповест за движими вещи и вземания на ответника по бъдещия иск за отнемане, както

и други подходящи мерки, определени от съда, включително спиране на изпълнението. Наред с тях, ЗОПДНПИ урежда особени правила за запор върху парични средства, банкови сметки, запор върху вещи, вложени в трезори и касети, както и правила за запор на ценни книжа и дялове в търговски дружества. Той допуска и възможност по искане на КОНПИ съдът да разпорежи запечатване на помещения, оборудване и превозни средства при опасност от разпиляване, унищожаване, укриване или на разпореждане със съхраняваното в тях имущество.

Не са уредени обаче правила за запор върху нематериални блага в имуществото на ответника по обезпечението (промишлени образци, търговски марки и марки за услуги, патенти – чл. 57, ал. 1, т. 1 ЗОПДНПИ, know-how и други), както и върху съвкупности и върху стоки в оборот, което ще направи невъзможно налагането на запор върху подобни обекти от имуществото на ответника и ще постави под въпрос тяхното запазване до влизане в сила на решението за отнемане на незаконното имущество. Празнината в правната уредба не може да се запълни от правилата на ГПК, където също отсъстват правила за обезпечение върху подобни нематериални блага.

Съдът ще допусне посочената от КОНПИ обезпечителна мярка, но няма право да налага друга обезпечителна мярка, ако установи, че поисканата мярка е неоправдана, с оглед нуждите

**ЗА РАЗЛИКА ОТ ОБЩИТЕ ПРАВИЛА, ЗА НАЛАГАНЕТО НА ЗАПОР, НЕ Е НЕУЖНО ИЗВЪРШВАНЕТО НА ОПИС, ОЦЕНКА И ПРЕДАВАНЕ НА ВЕЩТА ЗА ПАЗЕНЕ, А СЪДЕБНИЯТ ИЗПЪЛНИТЕЛ ТРЯБВА ДА ИЗВЪРШИ ОПИС, ОЦЕНКА И ПРЕДАВАНЕ НА ВЕЩТА САМО ПРИ ИСКАНЕ НА ОРГАНИТЕ ПО ЧЛ. 13, АЛ. 1 ЗОПДНПИ. ТОВА ПРАВИЛО Е НЕУДАЧНО**

за обезпечаване на бъдещия иск. По правило съдът ще допусне поисканите няколко обезпечителни мерки, защото само една няма да е достатъчна, за да обезпечи бъдещия иск за отнемане в пълния му размер (чл. 39, ал. 3 ЗОПДНПИ).

Определението, с което съдът допуска налагане на обезпечителни мерки, не ги налага, а е основание за тяхното налагане. Въз основа на него съдът издава обезпечителна заповед в полза на КОНПИ, която удостоверява правото да се наложи допуснатата обезпечителна мярка. Самата обезпечителна мярка се налага незабавно от органа, компетентен да я наложи, въз основа на обезпечителната заповед, по искане на органите по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ. Компетентен да наложи запор върху движими вещи, вземания, ценни книжа и дялове в търговски дружества е съдебният изпълнител, а възбрана върху недвижим имот – съдията по вписванията, съобразно тяхната местна компетентност, определена в чл. 427, ал. 1 ГПК.

Налагането на възбрана върху недвижим имот се извършва чрез вписване на обезпечителната заповед на съда в имотния регистър по разпореждане на съответния съдия по вписванията. След налагането ѝ съдията по вписванията изпраща съобщение за извършеното вписване на собственика на имота (чл. 42, ал. 2 ЗОПДНПИ).

Запорът върху движима вещь се налага чрез връчване на запорно съобщение на ответника по обезпечението. За разлика от общите правила (срв. чл. 400, ал. 1 ГПК), за налагането му не е нужно извършването на опис, оценка и предаване на вещта за пазене<sup>155</sup>, а съдебният изпълнител трябва да извърши опис, оценка и предаване на вещта само при искане на органите по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ (чл. 43, ал. 3 ЗОПДНПИ). Това правило е неудачно, защото създава заплахи за удовлетворяването на вземането по бъдещия иск за отнемане чрез изпълнение върху запорираната вещь, в случай че преди извършването на опис, оценка и предаване на вещта ответникът по обезпечението я прехвърли възмездно на трето добросъвестно лице или учреди и впише особен залог в полза на свой кредитор в централния регистър за особените залози. В тези случаи прехвърлянето на собствеността и учредяването на особен залог ще се противопостави на КОНПИ, съответно особенният залог ще даде привилегия на кредитора да се удовлетвори предпочитително от стойността на движимата вещь при нейната принудителна продажба. В тази връзка е желателно запорът върху вещта да се налага при спазването на общите правила на ГПК чрез опис,

<sup>155</sup> Казаното не важи за запора върху парични средства в национална или чуждестранна валута, който се налага чрез описване и изземване на паричните средства и внасянето им по специална банкова сметка на КОНПИ (чл. 48, ал. 1 ЗОПДНПИ).

оценка и предаване на вещта на лице, различно от нейния собственик.<sup>156</sup>

Членове 44 и 45 ЗОПДНПИ уреждат особени правила за налагане на запор върху превозни средства, които подлежат на регистрация от определени държавни органи – кораби и други плавателни средства, сухопътни моторни превозни средства, въздухоплавателни средства и земеделска и горска техника. Запорът върху тях се смята за наложен от датата на получаване на запорното съобщение от органа, отговарящ за съответния регистър.

Запорът върху вземания, които ответникът по обезпечението има към други лица, се налага от съдебния изпълнител с изпращане на запорно съобщение на третото задължено лице и на банката, в която това лице има сметки. Запорът се смята за наложен от датата и часа на получаване на запорното съобщение от третото задължено лице или от банката. След налагането му, на ответника по обезпечението се изпраща съобщение за наложения запор.

Запор върху всички видове банкови сметки на ответника по обезпечението се налага чрез изпращане на запорно съобщение до банката. По същия ред се налага и запор върху всякакви вещи, вложени в трезори или касети, или върху суми, предоставени за доверително управление от ответника по обезпечението.

Запор върху налични ценни книжа се налага чрез опис по тяхната номинална стойност и изземването им от съдебния изпълнител. Ценните книги се предават за съхранение в банка. При налагане на запор върху поименни акции или облигации съдебният изпълнител изпраща запорно съобщение на дружеството-емитент. Наложеният запор има действие за дружеството от получаване на запорното съобщение.

Запор върху безналични ценни книжа, съответно върху държавни ценни книжа, се налага чрез изпращане на запорно съобщение до Централния депозитар, съответно до Централния депозитар или до БНБ-поддепозитар, и до чуждестранни институции, в които са регистрирани сметки на държавни ценни книжа. Той се счита за наложен от момента на връчване на запорното съобщение.

РЕГИСТЪРЪТ С ДАННИ ЗА ОБЕЗПЕЧЕНОТО ИМУЩЕСТВО НЕ Е ПУБЛИЧЕН, А СЕ ПОЛЗВА ЕДИНСТВЕНО ОТ КОНПИ. ЖЕЛАТЕЛНО Е ТОЙ ДА СТАНЕ ПУБЛИЧЕН, ЗА ДА СЕ ЗАЩИТИ СИГУРНОСТТА В ГРАЖДАНСКИЯ ОБОРОТ, ПРЕДВИД ПОСЛЕДИЦИТЕ, КОИТО ИМА НАЛАГАНЕТО НА ОБЕЗПЕЧИТЕЛНИТЕ МЕРКИ ЗА ТРЕТИТЕ ЛИЦА

Запорът върху ценни книжа обхваща всички имуществени права по ценната книга.

Запор върху дял от търговско дружество се налага чрез изпращане на запорно съобщение от съдебния изпълнител до Агенцията по вписванията. Той се смята за наложен от вписването му в търговския регистър.

С налагането на обезпечителната мярка настъпват последиците от (действието на) обезпечението.

Основната последица е, че прехвърлянето на правото на собственост, учредяването и прехвърлянето на вещни права и учредяването на вещни тежести върху възбранения имот, както и разпоредането със запорираните движими вещи, ценни книги, дялове и вземания, извършени след момента на налагане на обезпечението, нямат действие спрямо държавата (чл. 54 ЗОПДНПИ). Извършените от ответника по обезпечението разпоредителни действия със запорирана вещ са недействителни, освен ако третото лице е придобило собствеността на възмездно правно основание, без да знае за наложения запор върху вещта (чл. 452, ал. 1 ГПК). Наред с това, от момента на налагане на запора или

<sup>156</sup> Неудачна е и разпоредбата на чл. 43, ал. 4 ЗОПДНПИ – когато движимите вещи са собственост на търговско дружество, съдебният изпълнител изпраща съобщение за вписване на наложения запор в Централния регистър на особените залози. Разпоредбата трябва да се тълкува във връзка с чл. 12, ал. 2 на Закона за особените залози (ЗОЗ) и е създадена с цел наложеният запор да се противопостави на кредиторите на всяко лице по чл. 3 ЗОЗ, в полза на които е учреден особен залог върху всякакво имущество по чл. 4 ЗОЗ. В тази връзка търговското дружество е само едно от лицата, изброени в чл. 3 ЗОЗ, в който са включени и всички останали видове търговци, както и редица лица, които нямат търговско качество. А имуществото по чл. 4 ЗОЗ включва не само вещи, но и други имуществени обекти – вземания, търговски предприятия, други съвкупности. В тази връзка – и за да може наложеният запор по ЗОПДНПИ да се противопостави на кредиторите на всяко лице по чл. 3 ЗОЗ, в полза на което е учреден особен залог върху имущество, е желателно обхващат на чл. 43, ал. 4 ЗОПДНПИ да се разшири и да обхване всякакво имущество по чл. 4 ЗОЗ на всеки длъжник измежду лицата, посочени в чл. 3 ЗОЗ.

възбраната ответникът по обезпечението се лишава от правото да се разпорежда с вещта или вземането и не може под страх от наказателна отговорност да изменя, поврежда или унищожава запорираната или възбранена вещ (чл. 451, ал. 1 ГПК).

Налагането на запора или възбраната правят държавата присъединен кредитор в започнатото изпълнително производство, когато друг кредитор, снабден с изпълнителен лист, насочи принудителното изпълнение срещу запорираното или възбранено имущество. В този случай държавата ще вземе участие в разпределението на сумите, получени от публичната продажба на имуществото – препадащата ѝ се сума при разпределението се запазва по сметка на съдебния изпълнител и се предава на държавата, след като тя се снабди с изпълнителен лист въз основа на влязлото в сила решение на съда за отнемане на незаконно придобитото имущество и го представи на съдебния изпълнител (чл. 459, ал. 1 ГПК).

Като последица от налагането на заповор само върху вземане на ответника по обезпечението, погасителната давност за вземането спира да тече от момента на получаване на заповорното съобщение от третото задължено лице (чл. 46, ал. 7 ЗОПДНПИ).

**НЕДОСТАТЪК НА ЗАКОНА Е, ЧЕ НЕ ПРЕДВИЖДА УЧАСТИЕ НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА СЕМЕЙСТВОТО НА ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ В ПРОИЗВОДСТВОТО ПРЕД КОНПИ, МАКАР ТЕ ДА СА ЗАСЕГНАТИ ОТ ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ОТНЕМАНЕ МНОГО ПО-СИЛНО, В СРАВНЕНИЕ С ДРУГИТЕ ЗАСЕГНАТИ ТРЕТИ ЛИЦА**

Наложените обезпечителни мерки на бъдещия иск за отнемане на незаконно придобито имущество ограничават сериозно правната сфера на ответника по обезпечението. Затова законът ограничава тяхното действие за срок от 3 месеца след тяхното налагане. В рамките на този срок КОНПИ трябва да предяви иск за отнемане на незаконно придобито имущество и да представи доказателства на съда, допуснал обезпечителни мерки, че е предявила иска. От момента на предявяване на иска действието на наложените обезпечителни мерки се продължава до приключване на делото с влязло в сила решение. Но ако КОНПИ не предяви иска за отнемане и не представи доказателства, че го е предявила в 3-месечния срок, съдът, допуснал обезпечителните

мерки, ще ги отмени служебно или по искане на заинтересованите лица (чл. 74, ал. 1 и 4 ЗОПДНПИ).

КОНПИ води регистър, в който се вписват данни за обезпеченото имущество, за неговия собственик и за лицето, което го държи в момента на налагане на обезпечителната мярка, както и за пазача на имуществото. Регистърът не е публичен, а се ползва единствено от КОНПИ. Желателно е той да се направи публичен, за да се защити сигурността в гражданския оборот, предвид последиците, които има налагането на обезпечителните мерки за третите лица – след тяхното налагане се обявява за недействително спрямо държавата не само разпореждането с обезпечените имоти, но и поемането на всякакви други задължения от проверяваното лице, които биха довели до затруднения за удовлетворяването на правата по съдебното решение за отнемане на тези имоти в полза на държавата (чл. 86, ал. 3 ЗОПДНПИ).

След налагане на обезпечителните мерки върху имуществото, органът по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ продължава проверката на неговия произход, но заанапред с участието на проверяваното лице, както и на лицата, които са придобили или контролират имущество на проверяваното лице и могат да бъдат засегнати от отнемането на имуществото, ако се установи неговия незаконен произход. Тези лица получават достъп до събраните доказателства за проверяваното имущество и неговия произход още преди да е започнал исковият процес за неговото отнемане, и могат да ги оспорват и да ги оборват, като представят доказателства за законния произход на имуществото. От този момент производството пред КОНПИ продължава като спорно и състезателно, включително чрез възможността на проверяваното лице и другите засегнати лица да ползват адвокатска защита (чл. 60, ал. 1 – 4 ЗОПДНПИ). Така от една страна, на тези лица се гарантира правото на справедлив процес, а от друга се избягва откриването на ненужни съдебни производства за отнемане на имущество в случай, че засегнатите лица представят на органа по чл. 13, ал. 1 доказателства за законния произход на имуществото.

Законът не предоставя възможност за участие в производството пред КОНПИ на членовете на семейството на проверяваното лице по чл. 63, ал. 2 ЗОПДНПИ (съпруга(та) и лицето, с което проверяваният живее във фактическо съжителство, както и неговите ненавършили пълнолетие деца), за да опровергаят презумпцията за незаконност на придобитото от тях лично или в съсобственост с проверяваното лице имущество през периода на проверката. Членовете на семейството са засегнати от производството по отнемане много по-силно, в сравнение с другите засегнати трети лица, затова е наложително те също да получат възможност за участие в производството,



наред с проверяваното лице. Често участието само на проверяваното лице не е достатъчно, за да гарантира докрай техните интереси.

През този етап от производството органът по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ уведомява проверяваното лице за образуваната срещу него проверка, предоставя му за запознаване всички материали, които се отнасят до него, и му дава едномесечен срок, за да направи възражения и да представи доказателства. Наред с това, органът по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ приканва проверяваното физическо лице да представи писмена декларация за притежаваното от него и от членовете на семейството му имущество, списък на техните банкови сметки, източниците на средства и основанията за придобиване на имуществото, сделките с имущество на проверявания и членовете на неговото семейство през проверявания период, задълженията към трети лица и други обстоятелства, свързани с имуществото на проверяваното лице. Кръгът на тези обстоятелства може да се определи както от органа по чл. 13, ал. 1, така и от лицето, което представя декларацията. Ако проверяваното лице е починало, неговите наследници, приели наследството, както и заветниците, се приканват да представят декларацията. Приканват се да представят декларация и лицата, които са придобили имущество от или за сметка на проверяваното лице.<sup>158</sup>

След като обсъди направените възражения и събере посочените доказателства от проверяваното лице и другите засегнати лица, органът по чл. 13, ал. 1 приключва проверката на имуществото с изготвянето и внасянето в едномесечен срок в КОНПИ на мотивиран доклад с определено от закона съдържание. В доклада се описват видът и стойността на придобитото имущество от проверяваното лице и се прави окончателно заключение за липсата или наличието на значително несъответствие в имуществото, заедно с доказателствата, които го подкрепят. В зависимост от направеното заключение, органът по чл. 13, ал. 1 предлага на КОНПИ да приеме решение, с което да прекрати производството по преписката или да предяви иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество.

### **ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО**

Незаконно придобитото имущество може да се отнеме само с решение на съда след провеждането

**ЖЕЛАТЕЛНО С ИЗРИЧНА РАЗПОРЕДБА ЗОПДНПИ ДА ПРЕДВИДИ, ЧЕ ИСКОВЕТЕ ЗА ОБЯВЯВАНЕ НА НЕДЕЙСТВИТЕЛНОСТ НА СДЕЛКИ, СКЛЮЧЕНИ МЕЖДУ ПРОВЕРЯВАНОТО ЛИЦЕ И ТРЕТИ ЛИЦА, СА ПОДСЪДНИ НА СЪДА, КОЙТО РАЗГЛЕЖДА ИСКОВЕТЕ ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО**

на конститутивно исково производство, което обезпечава равни възможности за участие и защита на всички засегнати лица. За тази цел КОНПИ предявява от свое име искове за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество. За предявяването на исковете и за самото производство по отнемане са създадени отделни правила в Гл. Шеста, Раздел IV въпроси, а за неуредените въпроси се прилагат правилата на ГПК.

Основният иск се предявява срещу проверяваното лице, извършило престъпната или друга дейност по чл. 22 – 24 ЗОПДНПИ, а при негова смърт – срещу неговите заветници или срещу наследниците, които са приели наследството. Предмет на иска е установяването на незаконния характер на имуществото и неговото отнемане в полза на държавата.

Паралелно с основния иск, КОНПИ следва да предяви искове за отнемане и срещу всяко трето лице, което притежава или контролира незаконно придобитото имущество към момента на предявяване на исковете. На практика съдът ще съедини тези искове с основния иск срещу проверяваното лице за съвместно разглеждане в общо производство – като ответници в производството за отнемане на незаконно имущество се конституират проверяваното лице и третите лица, посочени в чл. 64 – 67 и 71 (чл. 76,

<sup>158</sup> Смисълът на изискването за представяне на декларации не е особено ясен. Първо, защото лицата, приканени да ги представят, имат право, но не задължение да представят декларация. Второ, защото за тях не настъпват неблагоприятни последици, ако не представят декларация – не могат да се правят изводи в тяхна вреда при отказ да представят декларация. Трето, защото представените от тези лица декларации не могат да са основание за започване на наказателно преследване срещу тези лица и не са доказателство в подкрепа на обвинение срещу тях (чл. 60, ал. 5 и 59 ЗОПДНПИ). Четвърто, защото непредставянето на декларации в определения срок не преклудира правото на съответното лице да представи доказателства в съдебната фаза на производството по отнемане, с които да оспори събраните от КОНПИ доказателства.

ал. 2 ЗОПДНПИ).<sup>159</sup> Член 76, ал. 2 не включва сред третите лица, които трябва да се конституират като ответници в производството по отнемане, лицата по чл. 63, ал. 2, т. 2 – 5. Но те трябва да се конституират като ответници в качеството им на собственици на подлежащото на отнемане имущество.

Законът не определя срок след получаване на мотивирания доклад от органа по чл. 13, ал. 1, в който КОНПИ да предяви исквете за отнемане на незаконно придобито имущество. Предвиденият в чл. 74, ал. 1 срок за предявяване на исквете от три месеца след налагането на обезпечителните мерки не е преклузивен и не прекратява правото на държавата да ги предяви и след неговото изтичане. Желателно е обаче, исквете да се предявят в рамките на тримесечния срок, защото само в този случай действието на наложените обезпечителни мерки върху имуществото на съответното лице ще се продължи до приключване на делото по отнемане.

КОНПИ ще предяви исквете за отнемане от свое име, като упражнява материалното право на държавата да получи незаконно придобито имущество в качеството си на процесуален субституент. Затова в петитума на иска се формулира искане към съда да отнеме имуществото в полза на държавата. За разлика от общите правила по чл. 26, ал. 4 ГПК, по предявения иск съдът не призовава държавата като страна по делото.

По правило КОНПИ ще предяви исквете за отнемане срещу проверяваното лице и срещу третите лица с обща искова молба, но дори ако те са предявени с отделни иски молби, съдът следва да съедини образуваните по тях дела и да ги разгледа в общо производство (аргумент от чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ). Родово компетентен да разгледа исквете като първа инстанция е окръжният съд. Местно компетентен е окръжният съд по постоянния адрес на проверяваното

лице, но ако в имуществото – предмет на отнемане, е включен недвижим имот, искът се предявява пред окръжния съд по местонахождението на имота.<sup>160</sup> В този случай исковата молба подлежи на вписване в имотния регистър, което е условие, за да даде съдът ход на делото по отнемане на имуществото (чл. 74, ал. 3 ЗОПДНПИ във вр. с чл. 114, ал. 2 от Закона за собствеността (ЗС). Целта на вписването е предявеният иск за отнемане да се противопостави на трети лица – придобитите от трети лица вещни права след вписването на иска в имотния регистър не могат да се противопоставят на КОНПИ (чл. 114, ал. 1, „в“ ЗС).

Наред с конститутивните иски за отнемане на незаконно придобито имущество, КОНПИ следва да предяви срещу третите лица, които притежават или контролират незаконно имущество по сделка, сключена с проверяваното лице, и иски за установяване на това обстоятелство и за обявяване на сключените сделки за недействителни спрямо държавата. Тези иски са преюдициални по отношение на предявените срещу тези лица иски за отнемане – съдът ще уважи конститутивния иск само ако уважи предявения срещу третото лице установителен иск. С оглед на бързото приключване на производството за отнемане на незаконно имущество е желателно двата иска да се съединят за общо разглеждане от съда. Но ЗОПДНПИ не урежда възможността за обективно съединяване на двата иска, а по общите правила на чл. 210 ГПК такова съединяване невинаги ще бъде възможно.<sup>161</sup> В тази връзка е желателно с изрична разпоредба ЗОПДНПИ да предвиди, че исквете за обявяване на недействителност на сделки, сключени между проверяваното лице и трети лица, са подсъдни на съда, който разглежда исквете за отнемане на незаконно придобито имущество.<sup>162</sup>

За предявяване на иските молби от КОНПИ важат общите правила на ГПК – те се подават в писмена форма до съда и трябва да имат необходимото съдържание

<sup>159</sup> Член 76, ал. 2 не е прецизен и следва да се тълкува корективно – в хипотезите на чл. 67 и 71 не се открива производство за отнемане на имущество срещу проверяваното лице, защото то или не е придобило незаконно имущество, което да бъде отнето (в хипотезата по чл. 67) и не са налице основанията за откриване на производството срещу него по чл. 61, ал. 2, или защото е починало (чл. 71). По същество, като ответници в производството срещу проверяваното лице ще се конституират само тези трети лица, които са придобили пряко от него или контролират незаконно придобито имущество.

<sup>160</sup> Без значение за определяне на местно компетентния съд е постоянният адрес на третите лица, които са привлечени като ответници в делото за отнемане срещу проверяваното лице.

<sup>161</sup> Едно от изискванията на чл. 210 ГПК за обективно съединяване на няколко иска от един ищец срещу същия ответник е исквете да са подсъдни на един и същи съд по правилата на родовата и местната подсъдност. В тази връзка искът за отнемане на незаконно придобито имущество е родово подсъден на окръжния съд, докато ако цената на иска за установяване на недействителност на сделка, сключена от проверяваното лице с трето лице, е до 25 000 лв., този иск ще бъде родово подсъден на районния съд (чл. 104, т. 4 ГПК). В този случай двата иска не могат да се съединят за общо разглеждане от окръжния съд, който ще трябва да спре делото по иска срещу третото лице за отнемане на незаконно придобито имущество и да изчака районния съд да установи по преюдициалното установително дело с влязло в сила решение, че имуществото е незаконно придобито от третото лице, съответно че атакуваната правна сделка е недействителна. Подобно развитие на нещата ще забави значително приключването на делото на отнемане на имуществото от третото лице.

<sup>162</sup> Нуждата от такава разпоредба се налага и поради обвързаността на делата по предявените установителни иски срещу третите лица от решението на съда по предявения срещу проверяваното лице конститутивен иск за отнемане на незаконно придобито имущество. Процесуално условие за допускането на тези иски за разглеждане от съда е да е предявен конститутивен иск срещу проверяваното лице, съответно тяхното уважаване предпоставя уважаването на конститутивния иск. В тази връзка е удачно да се обезпечи процесуална възможност всички иски, свързани пряко или непряко с незаконно придобито имущество от проверяваното лице, да се съединят и да се разгледат в рамките на общо производство.

и приложения. Особеното е, че при подаването на исковата молба не се внася държавна такса.

След получаване на исковата молба, съдът образува дело за отнемане на имущество и публикува в Държавен вестник обявление за номера на делото, постъпилото искане за отнемане заедно с опис на имуществото и датата на първото заседание по делото, която не може да бъде по-рано от три месеца от публикуването на обявлението. Целта е образуваното дело да се оповести на третите лица, които могат да бъдат засегнати от отнемането, за да могат да предявят своите претенции върху имуществото чрез предявяване на иск пред съда в срок, определен в обявлението. Съдът конституира като ответници в производството проверяваното лице и лицата, които са придобили или контролират незаконно придобито имущество, за да се гарантира тяхното право на защита (чл. 76 ЗОПДНПИ).

Съдът разглежда делото за отнемане в открито заседание по общия ред на ГПК, при условията на публично и състезателно производство с предоставена възможност за участие и защита на ищеца и на ответниците. Всяка от страните има право да прави доказателствени искания, да представя за твърдените от нея факти всички доказателства, допустими от ГПК, и да бъде изслушана от съда. С оглед на трудностите за установяване по категоричен начин на незаконния произход на имуществото, законът допуска този факт да се докаже с косвени доказателства. Основният предмет на доказване пред съда е наличието или отсъствието на законен източник на имуществото на ответника.

Ищецът КОНПИ трябва да докаже вида и стойността на придобитото през проверявания период имущество, неговото преобразуване, законните източници на доходи, както и направените обичайни и извънредни разходи и поети задължения от проверяваното лице и неговото семейство. На тази основа КОНПИ следва да докаже наличието на значително несъответствие в имуществото, което не може да бъде обяснено със законните източници на доходи на ответника, за да влезе в действие презумпцията, че това имущество е с неизвестен и затова с незаконен произход. Преценката за това се прави съвкупно и общо, като се изхожда от стойността на цялото имущество, придобито през периода на проверката, съпоставена с общата стойност на всички нетни доходи на ответника за периода на проверката, независимо дали имуществото е налично или не, както и на кого принадлежи правото на собственост върху него в

момента на предявяване на иска за отнемане.

При отсъствието на обяснение за източника на имуществото се налага логичното заключение, че това имущество е с незаконен произход (чл. 1, ал. 2 ЗОПДНПИ). КОНПИ не следва да доказва източника на незаконното имущество, нито обстоятелството, че свързаните трети лица по чл. 63, ал. 2 ЗОПДНП са знаели или са могли да предполагат, че имуществото е незаконно придобито – това обстоятелство се предполага и тези лица могат да представят доказателства, за да опровергаят презумпцията за знание. Но ако се иска отнемане на конкретни обекти от имуществото на ответника, КОНПИ следва да докаже поотделно за всеки обект, че към момента на неговото придобиване ответникът не е разполагал с достатъчно доходи (след приспадане на разходите за издръжка) за придобиването на този обект.

За да се отхвърли иска за отнемане, ответниците по делото следва да опровергаят презумпцията за незаконен произход на тяхното имущество като докажат, че то (или конкретният обект от него) е придобито от законни източници, респективно, че ответниците не са знаели и не са могли да предполагат, че имуществото е незаконно придобито от проверяваното лице.

За да установи стойността и произхода на имуществото на ответника, съдът назначава икономическа експертиза по делото. Той не признава изводите на експертизата, изготвени от експертите на КОНПИ, защото тази оценка е направена по възлагане от страна по делото и се предполага, че тя не е обективна. Назначаването на експертизата оскъпява и удължава процеса по отнемане на имуществото, а често оценката за стойността на незаконното имущество, дадена в заключението на назначените от съда експерти, е значително по-ниска от тази на експертите на КОНПИ. Разликата в двете оценки (респективно завишената оценка, приета от КОНПИ) допълнително ще оскъпи производството за отнемане, защото налагането на обезпечителните мерки върху имуществото на проверяваното (или третото) лице се извършва върху оценката, определена от експертите на КОНПИ, съответно върху завишената оценка ще се заплатят по-високи такси за налагане на обезпечителните мерки. Все поради разликата в оценките на двете групи експерти, по правило се получава разлика между цената на предявените от КОНПИ иски за отнемане на имуществото и цената на уважените от съда иски.<sup>163</sup> Когато съдът уважи частично иска на КОНПИ за отнемане на незаконно

<sup>163</sup> При действието на отменения ЗОПДИПД в някои случаи е отчетено разминаване в пъти между цените по предявените и уважените иски за отнемане – вж. Стойчев, Ст., Г. Петрунов, Ал. Велев, М. Веселинова. Гражданската конфискация в България (2005 – 2010). Фондация Риск Монитор. С., 2011, с. 25-26.

придобито имущество, КОНПИ (а на практика – данъкоплатците) ще трябва да плати съдебните и други разноски за отхвърлената част от иска.

В тази връзка е уместно законодателят да уреди още във фазата на проверката на имуществото от органа по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ такъв механизъм за оценка на имуществото, който да гарантира обективния и независим характер на оценката така, че тя да се признае от съда и евентуално да се подложи на проверка само при нейното оспорване от ответника по делото.

След приключване на делото съдът се произнася с решение, което заедно с мотивите към него се изготвя в писмена форма, обявява се в регистъра на съдебните решения, който е публичен, и се съобщава на страните по делото. Съдът може да уважи иска за отнемане и да отнеме в полза на държавата незаконно притежаваното имущество или неговата равностойност, или да го отхвърли. По правило съдът ще отнеме имуществото на ответника – трето лице само ако установи, че основният ответник по иска за отнемане (проверяваното лице) е придобил незаконно имущество и го осъди да предаде имуществото на държавата. Решението подлежи на въззивно и касационно обжалване от недоволната страна по делото в определен срок след получаването на съобщението за неговото приемане.

ЗОПДНПИ не предвижда срок за приключване на делото за отнемане. Неговото времетраене зависи от особеностите на конкретния случай – брой на участващите ответници, обема на доказателствения материал, който следва да се събере, от процесуалното поведение на страните по делото, професионалната подготовка на съдията и ищеца и други обстоятелства, повечето от които са извън правораздавателната власт на съда. Например, делото ще приключи в много по-кратки срокове ако решението на първоинстанционния съд по него не бъде обжалвано с въззивна и/или касационна жалба. Поради това единствено в хода на анкетни проучвания сред съдилищата може да се получи информация за средната продължителност на процедурата по отнемане на незаконно имущество. По общите правила на ГПК съдът е обвързан само от две законови изисквания във връзка с неговата роля за бързо приключване на делото. Първо, той трябва да разгледа и реши делото в разумен срок; второ, той трябва да обяви решението си с мотивите най-късно в едномесечен срок след заседанието, в което е завършено разглеждането на делото (чл. 13 и 235, ал. 5 ГПК).

Последиците на решението по иска за отнемане на незаконно придобито имущество настъпват от влизането му в сила. Решението влиза в сила когато

срещу него не е подадена въззивна или касационна жалба в определения в закона срок, или подадената жалба е оттеглена, не е допусната за разглеждане или не е уважена (чл. 296 ГПК). Сключването на съдебна спогодба между страните по делото има последиците на влязло в сила решение след нейното одобряване от съда (чл. 79, ал. 3 ЗОПДНПИ).

С цел за ускоряване и бързо приключване на производството по отнемане на незаконно имущество, чл. 79 ЗОПДНПИ урежда възможността за сключване на съдебна спогодба между ищеца и ответника. За нейното сключване е необходимо решение на КОНПИ (чл. 9, т. 5 от Правилника за устройството и дейността на КОНПИ и на нейната администрация). По време, спогодбата може да се сключи както при първоинстанционното разглеждане на делото, така и при разглеждането му пред въззивния или касационния съд. След нейното одобряване от съда, производството по отнемане ще се прекрати и в полза на държавата ще се отнеме само имуществото на ответника определено в спогодбата, без да е нужно да се доказва неговия незаконен произход.

По своята природа спогодбата е договор между ищеца и ответника по иска за отнемане на незаконно имущество, който се сключва пред съда и с който те приключват правния спор по делото за отнемане, като си правят взаимни отстъпки. Предмет на спогодбата е постигането на съгласие по вида и стойността на имуществото, което подлежи на отнемане от ответника. Отстъпката от страна на КОНПИ ще се изрази в отказ от част от претенциите за отнемане на незаконно имущество, неясно е обаче каква отстъпка ще направи ответникът по иска за отнемане. Смятам, че спогодба може да се сключи само ако КОНПИ не разполага с достатъчно доказателства, от които да може да се направи обосновано предположение, че цялото имущество – предмет на иска за отнемане, е незаконно придобито. Ако КОНПИ разполага с достатъчно доказателства, тя не би следвало да сключва спогодба, защото сключването ѝ ще противоречи както на закона и неговите цели, така и на добрите нрави.

Сключената спогодба следва да се одобри от съда, а той ще я одобри, ако тя не противоречи на закона и на добрите нрави. Основното законово изискване е в спогодбата да се уговори отнемане на не по-малко от 75 на сто от имуществото или от паричната му равностойност. С нейното одобряване съдът ще прекрати производството по отнемане. От този момент ще настъпят правните последици на сключената спогодба - тя има последиците на влязло в сила решение и не може да бъде разваляна (чл. 79 ЗОПДНПИ).

## ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТОТО ИМУЩЕСТВО

Влизането в сила на съдебното решение за отнемане на незаконно придобито имущество (респективно одобрената от съда спогодба между старите по делото) не води до автоматично отнемане на присъденото в полза на държавата имущество, а е законно основание за неговото отнемане от лицето, което го владее или държи. За целта КОНПИ трябва незабавно да предостави влезлите в сила съдебни решения за отнемане на недвижими имоти за вписване в Службата по вписванията, както и да подаде писмена молба до първоинстанционния съд, който е разглеждал делото, за издаване на изпълнителни листове, необходими за изпълнение на решенията за отнемане (чл. 88, ал. 2 и 3 ЗОПДНПИ). Само когато с решението за отнемане не се отнема обособено имущество, а паричната му равностойност, съдът служебно издава изпълнителни листове в полза на държавата (чл. 405, ал. 5 ГПК).

Съдът издава изпълнителен лист с разпореждане след като се убеди, че влязлото в сила решение за отнемане е редовно от външна страна и удостоверява подлежащо на изпълнение вземане срещу длъжника. Разпореждането, с което се уважава или отхвърля молбата за издаване на изпълнителен лист, подлежи на обжалване с частна жалба в двуседмичен срок, който за молителя тече от връчване на разпореждането, а за ответника – от връчването на поканата за доброволно изпълнение. Обжалването на разпореждането за уважаване на молбата не спира изпълнението на решението (чл. 407 ГПК).

По общите правила на ГПК, изпълнението на влязлото в сила осъдително решение е възложено на съдебния изпълнител. Той ще пристъпи към принудително изпълнение на решението въз основа на молба на заинтересованата страна на основание представен изпълнителен лист (чл. 426, ал. 1 ГПК). Но общите правила ще се приложат за изпълнението само на влязлото в сила решение за отнемане в полза на държавата на **паричната равностойност** на незаконно придобито имущество.

Членове 89 и 90 ЗОПДНПИ уреждат специални правила за изпълнение на влязлото в сила решение за отнемане на обособено имущество, които ще отменят действието на общите правила на ГПК. И в двата случая правомощията на КОНПИ във връзка с отнемане на отнемането на незаконно придобитото имущество (респективно на неговата равностойност) ще се прекратят с издаването на изпълнителните

листове (аргумент от чл. 88, ал. 3 ЗОПДНПИ във връзка с чл. 426, ал. 1 ГПК) – тези правомощия приключват с комплектуването на преписката с всички документи, необходими за изпълнение на решението за отнемане (влезлите в сила решения за отнемане, издадените въз основа на тях изпълнителни листове и други документи) и тяхното изпращане в тридневен срок на Междуведомствения съвет за управление на отнетото имущество (надолу за краткост ще го означавам като „съвета“). Занапред процедурата по принудително изпълнение на решението за отнемане ще се осъществи по инициатива на съвета.

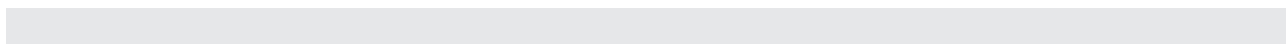
Съветът е колективен орган, който се състои от петима заместник-министри, определени от министрите съответно на правосъдието, на финансите, на икономиката, енергетиката и туризма, на труда и социалната политика и министъра на регионалното развитие. Той не е постоянно действащ орган, а се свиква на заседания най-малко веднъж на два месеца, на които приема решения с обикновено мнозинство по определени от него правила за организацията на дейността (чл. 89 ЗОПДНПИ). Основната функция на съвета е да управлява (в широк смисъл) отнетото в полза на държавата имущество. Но преди да осъществи основната си функция, съветът трябва да извърши необходимите действия по принудително отнемане на имуществото от осъденото лице и за придобиване на владението върху него.

Проблемът е, че съставът на съвета и предоставените му от закона правомощия не са адекватни за изпълнение на възложените му функции. Това важи особено силно за функцията по управление на отнетото имущество, което е огромно по стойност<sup>164</sup> и разнородно по състав.

Във връзка с придобиване на владение върху отнетото имущество, съветът следва с молба по чл. 426, ал. 1 ГПК да поиска от съдебния изпълнител да пристъпи към принудително отнемане на имуществото на основание на издадения в полза на държавата изпълнителен лист. Въз основа на молбата, съдебният изпълнител ще отнеме принудително присъдените в полза на държавата движими вещи, ще събере вземанията и ще въведе държавата във владение на присъдените в нейна полза недвижими имоти. В случаите, когато не се отнема обособено имущество, а парична равностойност, съдебният изпълнител ще извърши принудителна продажба на запорираните и възбранени обекти от наличното имущество на осъденото лице и ще преведе събраните парични суми от продажбите по сметка на държавата.

<sup>164</sup> Според годишния доклад за дейността на КОНПИ за 2012 г. отнетото имущество през 2012 г. с влезли в сила решения е на стойност 12 369 345 лв. или около 6 400 000 евро.

Разделянето на правомощията във връзка с отнемането на незаконно придобито имущество между КОНПИ и съвета е неуместно, защото ще забави и ще оскъпи процедурата по отнемането на имуществото в полза на държавата, а и неминуемо ще причини сътресения в процеса по отнемане, свързани с техническите трудности по предаване (от КОНПИ) и приемане (от съвета) на дейността, извършена във връзка с отнемането.



## ГЛАВА 9

# УПРАВЛЕНИЕ И РАЗПОРЕЖДАНЕ С ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО

Реалното отнемане на незаконно придобитото имущество не е достатъчно, за да се постигне докрай целта на закона за защита на интересите на обществото и за възстановяване на законността и справедливостта. Необходимо е отнетото имущество да се управлява добре и неговата стойност и стопанските му функции да се съхранят, защото само така то може да се използва ефективно за нуждите на обществото и за поправянето на вредите, причинени от престъпната дейност, от която е генерирано незаконното имущество. В тази връзка основният въпрос след въпроса за отнемането на имуществото е свързан с неговото стопанисване и управление, както по време на процедурата по отнемане на имущество, така и след постановяване на съдебното решение за неговото отнемане.

Липсата на цялостна концепция за управление на отнетото имущество, както и за създаване на предпоставки за неговото съхраняване в рамките на периода на развитие на процедурата, поражда определена несигурност спрямо постигането на общите цели на дейността. В този смисъл, самостоятелен предмет на граждански мониторинг би трябвало да бъдат предприетите мерки и постигнатото равнище на ефективност при съхранението и последващото управление на отнетото в полза на държавата незаконно придобито имущество.

Управлението на имуществото следва да обхване както периода, в който върху него са наложени обезпечителни мерки, така и периода след неговото отнемане. Целта е имуществото да бъде опазено.

Разпоредбите на член 81 – 86 ЗОПДНПИ уреждат правила за **управление на имуществото**, върху което са наложени обезпечителни мерки, в периода до влизане в сила на решението за неговото отнемане в полза на държавата или до вдигане на наложените обезпечителни мерки върху него. Чрез тях се цели имуществото да се запази и поддържа до неговото отнемане или до връщането му на собственика, а в случай че запазването му е невъзможно то следва да се осребри, за да се запази неговата стойност.

Нуждата от създаването на тези правила се налага, от една страна, поради значителната (по правило) стойност на обезпеченото имущество, което трябва да се пази и поддържа<sup>165</sup> и, от друга, поради относително дългия период от време за неговото пазене.

На фона на този важен аспект от отнемането на незаконно придобитото имущество нелогично контрастира крайно лаконичната правна уредба за управление на обезпеченото имущество в ЗОПДНПИ, която реално не урежда правила за

<sup>165</sup> Според Доклада за дейността на КОНПИ за 2012 г., общата стойност на обезпеченото имущество за 2012 г. е за 182 475 307 лв. или приблизително 92 000 000 евро.



РЕАЛНОТО ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТОТО ИМУЩЕСТВО НЕ Е ДОСТАТЪЧНО, ЗА ДА СЕ ПОСТИГНЕ ДОКРАЙ ЦЕЛТА НА ЗАКОНА ЗА ЗАЩИТА НА ИНТЕРЕСИТЕ НА ОБЩЕСТВОТО И ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ЗАКОННОСТТА И СПРАВЕДЛИВОСТТА. ОСНОВНИЯТ ВЪПРОС СЛЕД ВЪПРОСА ЗА ОТНЕМАНЕТО НА ИМУЩЕСТВОТО, Е СВЪРЗАН С НЕГОВОТО СТОПАНИСВАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ, КАКТО ПО ВРЕМЕ НА ПРОЦЕДУРАТА ПО ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО, ТАКА И СЛЕД ПОСТАНОВЯВАНЕ НА СЪДЕБНОТО РЕШЕНИЕ ЗА НЕГОВОТО ОТНЕМАНЕ

неговото запазване и поддържане. Тя не урежда създаването на специален орган, който да се грижи за управлението и надзора на обезпеченото имущество, а по същество възпроизвежда общите правила на ГПК за управление на обезпечено имущество, които са крайно недостатъчни, за да обезпечат запазването и поддържането на имуществото.<sup>166</sup>

Органите по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ могат единствено да правят проверка на състоянието на предаденото за пазене имущество, но не могат да пазят и управляват имуществото, не отговарят за неговото запазване, нямат дори право да налагат санкции, ако установят, че то се пази лошо. Често практическият резултат от отсъствието на адекватна правна уредба във връзка с управлението на обезпеченото имущество е неговото разпиляване и ограбване,

или намаляване на неговата стойност към момента на неговото отнемане в полза на държавата. Друга слабост на правната уредба е, че тя не предвижда отговорност за вреди, причинени на обезпеченото имущество от лицето, на което е възложено да пази имуществото.

Органът, наложил обезпечението, може да остави имуществото за пазене на проверяваното лице или на лицето, което го държи в момента на налагане на обезпечителните мерки. По-често имуществото ще бъде оставено за пазене на собственика, тъй като се предполага, че той има най-голям интерес да се грижи за него. Но по искане на КОНПИ, съдът може да назначи за пазач на имуществото друго лице, на когото вещта се предава за пазене срещу подпис.<sup>167</sup> Ако пазачът не изпълнява своите задължения, по искане на КОНПИ той може да бъде заменен с друго лице.

Естеството на определени обекти от имуществото налага специални грижи за тяхната поддръжка, поради което чл. 83 ЗОПДНПИ определя императивно лицата, на които трябва да се предоставят за съхранение движимите вещи с историческа, научна, художествена, антикварна и нумизматична стойност, екзотични животни и растения и др. Имуществото се предава за съхранение на определеното лице срещу подпис.

Разходите, свързани със съхранението и поддържането на обезпеченото имущество, са за сметка на КОНПИ (чл. 82, ал. 4 ЗОПДНПИ). Това правило е разумно само когато имуществото се пази от лице, различно от неговия собственик. Неприемливо е, обаче, законът да възлага на данъкоплатците разносните за поддръжката на имуществото, когато то се пази от неговия

**ЛИПСАТА НА ЦЯЛОСТНА КОНЦЕПЦИЯ  
ЗА УПРАВЛЕНИЕ И СЪХРАНЯВАНЕ НА  
ОБЕЗПЕЧЕНОТО И ВПОСЛЕДСТВИЕ  
ОТНЕТО ИМУЩЕСТВО, ПОРАЖДА  
ОПРЕДЕЛЕНА НЕСИГУРНОСТ СПРЯМО  
ПОСТИГАНЕТО НА ОБЩИТЕ ЦЕЛИ НА  
ДЕЙНОСТТА**

<sup>166</sup> Правилата на ГПК са предназначени за обезпечаване на индивидуално принудително изпълнение на вземания в неголям по правило размер, което е насочено върху отделни обекти от имуществото на длъжника. Съответно обезпечителните мерки се налагат върху отделни имуществени обекти на малка (по правило) стойност, които трябва да се запазят за кратък период от време до тяхното осребряване.

<sup>167</sup> Лицето, на което имуществото е поверено, е длъжно да го пази като добър стопанин, да събира приходите от него и да дава сметка за тях и за разносните за пазене на имуществото; то няма право да ползва имуществото. Наред с това, то е длъжно да уведоми КОНПИ за наличието на опасност от унищожаване или повреждане на имуществото, за повредите, нанесени на имуществото, за всички производства, които засягат имуществото, както и за действията, свързани с прехвърляне или възникване на права на трети лица върху имуществото.

ЖЕЛАТЕЛНО Е DE LEGE FERENDA  
ДА СЕ ДОПУСНЕ ВЪЗМОЖНОСТ  
ЗА ПРОДАЖБА И НА ВЕЩИ,  
КОИТО НЕ ПОДЛЕЖАТ НА БЪРЗА  
РАЗВАЛА ИЛИ ЗНАЧИТЕЛНА  
ОБЕЗЦЕНКА, АКО РАЗХОДИТЕ  
ЗА ТЯХНОТО ПАЗЕНЕ СА РАВНИ  
НА ИЛИ НАДХВЪРЛЯТ ТЯХНАТА  
СТОЙНОСТ

собственик, предвид принципа, че разносните по поддържане и запазване на имуществото са за сметка на собственика.

Като се държи сметка за целите на налагането на обезпечителни мерки върху имуществото, не е целесъобразно да се пазят вещи, които подлежат на бърза развала или на значителна обезценка за периода на пазене и запазването им<sup>168</sup> е свързано с големи разходи. В тези случаи по искане на КОНПИ, съдът може да разреши тяхната продажба, която се извършва от съдебен изпълнител. Събраните суми от продажбата се превеждат по банковата сметка на КОНПИ (чл. 84 и 85 ЗОПДНПИ). Желателно е *de lege ferenda* по този ред да се допусне възможност за продажба и на вещи, които не подлежат на бърза развала или значителна обезценка, ако разходите за тяхното пазене са равни на или надхвърлят тяхната стойност.

За разлика от отменения през 2012 г. закон, ЗОПДНПИ урежда създаването на специален орган, на който възлага управлението на вече отнетото имущество. След влизането в сила на решението за отнемане, Междуведомственият съвет за управление следва да извърши необходимите действия по стопанисване, опазване и надзор върху отнетото имущество, за да се избегне опасността от неговото разграбване, унищожаване или от намаляване на неговата стойност.

Оценката на предвидения в закона механизъм за опазване на отнетото имущество, обаче, налага извода, че промяната в уредбата на управление на

отнетото имущество е палиативна и недовършена, като по същество уреденият с нея режим на управление на имуществото се оказва практически неприложим.

На първо място, този извод може да бъде направен, защото ЗОПДНПИ възлага управлението на незаконното имущество на съвета едва след издаването на изпълнителни листове в полза на държавата за отнемане на имуществото, а до този момент надзорът върху управлението е възложен на КОНПИ. На второ място - защото ЗОПДНПИ не предоставя реални правомощия на съвета, не му осигурява средства, нито пък му осигурява възможности за изграждане на капацитет във връзка с управлението, опазването и надзора върху отнетото имущество.

Макар че замисълът на закона е, да възложи управлението на отнетото имущество на съвета, единственото правомощие на съвета в това отношение е да прави предложения до министерския съвет относно предоставяне на управлението на отнетото имущество на бюджетни организации или неговата продажба. Така въпросът за управлението на отнетото имущество остава реално нерешен, което поставя под заплаха решаването на важни практически проблеми във връзка с дейността по запазването на отнетото имущество.<sup>169</sup>

Основният проблем е свързан с отсъствието на правила за управление на имуществото в периода след влизане в сила на съдебното решение за неговото отнемане до въведа на държавата във владение. Този период може да продължи от един месец до повече от една година и е критичен за запазване на имуществото.

ВЪПРОСЪТ ЗА УПРАВЛЕНИЕТО НА  
ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО ОСТАВА  
РЕАЛНО НЕРЕШЕН В ЗОПДНПИ,  
КОЕТО ПОСТАВЯ ПОД ЗАПЛАХА  
РЕШАВАНЕТО НА ВАЖНИ ПРАКТИЧЕСКИ  
ПРОБЛЕМИ ВЪВ ВРЪЗКА С ДЕЙНОСТТА  
ПО ЗАПАЗВАНЕТО НА ОТНЕТОТО  
ИМУЩЕСТВО

<sup>168</sup> По-удачно би било да се използва алтернативата „или запазването им“.

<sup>169</sup> Тези проблеми са поставени от редица неправителствени организации още преди приемането на ЗОПДНПИ – вж. напр. статията на Центъра за изследване на демокрацията от февруари 2012: „Управление и разпореждане с отнети имущества, придобити от престъпна дейност“, както и Стойчев, Ст. Г. Петрунов, Ал. Велев, М. Веселинова. Гражданска конфискация в България (2005 – 2010). Фондация Риск Монитор. С., 2011.

## СЕРИОЗЕН ПРОБЛЕМ ПРЕДСТАВЛЯВА ОТСЪСТВИЕТО НА ПРАВИЛА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ИМУЩЕСТВОТО В ПЕРИОДА СЛЕД ВЛИЗАНЕ В СИЛА НА СЪДЕБНОТО РЕШЕНИЕ ЗА НЕГОВОТО ОТНЕМАНЕ ДО ВЪВОДА НА ДЪРЖАВАТА ВЪВ ВЛАДЕНИЕ

През него държавата е придобила правото на собственост върху имуществото, но няма орган, който да се грижи за неговото запазване. Към момента на влизане на решението за отнемане в сила, върху имуществото на ответника е наложено обезпечение и имуществото е предоставено за пазене на ответника с презумпцията, че той като собственик ще пази най-добре своето имущество.

С влизане на решението в сила, обаче, (а реално – дори преди този момент) интересът на бившия собственик за запазване на имуществото отпада и той се дезинтересира от бившата си собственост. В този период КОНПИ няма задължение да се грижи за пазенето на имуществото, а само да комплектува и да изпрати на съвета преписката необходима за изпълнение на решението за отнемане (чл. 88, ал. 3 ЗОПДНПИ).

Това е така, защото съветът би могъл технически да поеме своите функции по управление на отнетото имущество едва след като получи преписката от КОНПИ, но ще влезе във владение на имуществото в доста по-късен момент – едва след като приключи изпълнителното производство по въвод на държавата във владение на съответните обекти от имуществото.

Предвид технологичното време, необходимо за набавянето на документите за вписване на влязлото в сила съдебно решение, за издаване на изпълнителен лист и предоставянето му от КОНПИ на съвета, за свикването на съвета, за започване и приключване на изпълнителното производство и други, от влизането в сила на решението за отнемане до въвода на държавата (чрез съвета) във владение, могат да изминат от 2 до 6 (и повече месеца), през които отнетото имущество **остава напълно безнадзорно**.

Като резултат, към момента на въвода във владение (а често дори още към момента на влизане в сила на съдебното решение за отнемане) най-често практически отнетото имущество вече е разграбено и напълно обезценено или унищожено и не е годно да се ползва по предназначение или да се

продаде. Подобно положение на нещата до голяма степен обезсмисля резултатите от отнемането на имуществото. Но дори след въвода на съвета във владение, той няма реални правомощия във връзка със запазване и поддръжка на имуществото, макар че в периода след въвода във владение до продажбата на имуществото или предоставянето му за ползване на бюджетна организация или на община някой трябва да се грижи за запазването и поддържането на имуществото.

При действащата *de lege lata* правна уредба във връзка с управлението на незаконно придобитото имущество е нелогично правомощията по управлението да се разделят между различни лица – това са проверяваното лице, специално назначен пазач на имуществото и други лица в периода след налагане на обезпечителните мерки и до влизане на решението за отнемане на имуществото в сила, и на съвета – в периода след влизане на решението в сила. Това разделяне е пречка за ефективното управление на имуществото и не обезпечава непрекъснатост на дейността по запазване и поддържане на имуществото.

ОТ ВЛИЗАНЕТО В СИЛА НА  
РЕШЕНИЕТО ЗА ОТНЕМАНЕ ДО  
ВЪВОДА НА ДЪРЖАВАТА (ЧРЕЗ  
СЪВЕТА) ВЪВ ВЛАДЕНИЕ МОГАТ  
ДА ИЗМИНАТ ОТ 2 ДО ПОВЕЧЕ  
ОТ 6 МЕСЕЦА, ПРЕЗ КОИТО  
ОТНЕТО ИМУЩЕСТВО ОСТАВА  
НАПЪЛНО БЕЗНАДЗОРНО

В тази връзка е желателно законът да концентрира правомощията по стопанисване и запазване на подлежащото на отнемане имущество в ръцете единствено на съвета още от момента на налагане на обезпечителните мерки. Съответно на съвета следва да се предоставят необходимите капацитет, средства и механизми за стопанисване и запазване на имуществото, включително възможност да запечатва имуществото и да организира дейността по неговото опазване до момента на неговата продажба или до предоставянето му за ползване на бюджетна организация.

Отнетото незаконно имущество следва да се използва ефективно за нуждите на обществото. Тази нужда се извежда както от целите на закона, така и от международно-правните задължения, поети от Република България във връзка с отнемането на имущество, генерирано от престъпна или друга незаконна дейност.

Преценката за начина на използване на имуществото е предоставена на съвета, който може да избере и да предложи на министерския съвет една измежду две възможности за използване, предвидени в закона. Първата е отнетото имущество да се предостави за управление на бюджетни организации и на общини за изпълнение на техните функции, а втората – министерският съвет да възложи неговата продажба.

Законът не определя критерии, от които съветът да се ръководи при избора на начина на ползване на имуществото, а му дава свобода на преценка във всеки конкретен случай. Той ще се произнесе по начина на ползване на имуществото с решение, взето на открито заседание с участието на представители на организации с идеална цел, браншови и професионални организации или на Националното сдружение на общините в Република България.

**НЕДОСТАТЪК НА ЗАКОНА Е, ЧЕ НЕ ЗАДЪЛЖАВА СЪВЕТА ДА ПРЕДОСТАВИ ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО ИЛИ НЕГОВИЯ ПАРИЧЕН ЕКВИВАЛЕНТ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОРГАНИЗАЦИИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА ЖЕРТВЕТЕ ОТ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ИЛИ ЗА ПОПРАВКА НА ВРЕДИТЕ ОТ ПРЕСТЪПНАТА ДЕЙНОСТ, КАКТО И ЛИПСАТА НА КРИТЕРИИ ЗА ИЗБОР НА НАЧИНА НА ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИМУЩЕСТВОТО СЛЕД НЕГОВОТО ОТНЕМАНЕ**

## **НЕОБХОДИМО Е СЪЗДАВАНЕТО НА ЯСНИ ПРАВИЛА И КРИТЕРИИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО ЗА УПРАВЛЕНИЕ**

Следва да се отбележи, че законът не задължава съвета да предостави отнетото имущество или (при продажба на имуществото) неговия паричен еквивалент за управление на организации за подпомагане на жертвите от престъпления или за поправка на вредите от престъпната дейност.<sup>170</sup> Отсъствието на правна уредба по този въпрос е законодателен пропуск, който не позволява да се постигне докрай целта за закона за защита на интересите на обществото чрез поправяне на вредите от престъпната дейност.

Законът не определя и правила, по които отнетото имущество да се предостави за управление на бюджетни организации или на общини. Не е предвиден механизъм за оповестяване и обсъждане на предложението на съвета имуществото да се предостави за управление (вместо за продажба), нито минимални и максимални срокове за неговото предоставяне, нито условия, при които имуществото ще се предостави за управление, нито начина и критериите, по който ще бъде определена организацията, която желае да получи неговото управление (при желанието на няколко организации да управляват имуществото).

При това положение може да се очаква, че случаите на предоставяне на отнетото имущество за управление на нуждаещите се от него организации ще бъде рядка практика. Но нуждата от създаването на правила за предоставяне на отнетото имущество за управление проличава от факта, че често то няма да може да се продаде и се налага обективно да бъде предоставено на някого за стопанисване и използване.

В случай че съветът предложи, а министерският съвет вземе решение за възлагане на отнетото имущество за продажба, то се продава от НАП по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) за публична продажба. За целта съветът изпраща на НАП решението на министерския съвет за изпълнение в 7-дневен срок от приемането му, заедно с всички необходими документи за извършване на продажбата.

<sup>170</sup> Нашият законодател не се е съобразил с препоръките направени в Конвенциите на ООН срещу транснационалната организирана престъпност от 2000 г. и срещу корупцията от 2003 г. конфискуваните активи да се използват с предимство за компенсация на жертвите от престъпления.

По правило НАП извършва продажбата чрез провеждането на публичен търг с явно или тайно наддаване (чл. 238 ДОПК). Първоначалната продажна цена на продаваното имущество се определя от публичния изпълнител или от оценител и е равна на неговата пазарна стойност. Ако първоначалната обявена продажба е неуспешна, имуществото се предлага за последваща продажба при съответно намаляване на първоначалната продажна цена, което може да стигне до 50 на сто от първоначалната цена (чл. 245, ал. 3 и 250, ал. 2 ДОПК). Процедурата по извършване на продажбата може да продължи от няколко месеца до повече от 1 година от предоставянето на имуществото на НАП. Получената от продажбата цена се внася в държавния бюджет.

### ПРАКТИКАТА НА НЕУСПЕШНИ ПРОДАЖБИ НАЛАГА ДА СЕ УРЕДЯТ ПО-ГЪВКАВИ ЗАКОНОВИ МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОДАЖБА НА ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО, КОИТО ДА ПРЕОДОЛЕЯТ ФАКТОРИТЕ, КОИТО ПРЕПЯТСТВАТ УСПЕШНОТО ПРИКЛЮЧВАНЕ НА ПРОДАЖБАТА

Уредената в ДОПК процедура, обаче, не дава гаранция, че продажбата на имуществото ще приключи успешно.

Случаите на неуспешни продажби са честа практика поради различни причини. На първо място, често отнетите имоти са обективно непроддаеми поради наличие на съсобственост върху тях или защото са разграбени или увредени и са негодни за ползване. Наред с това, пречка пред продажбата на недвижими имоти са наложените върху тях ипотеки, чиято стойност нерядко надхвърля пазарната стойност на недвижимия имот. Наложените ипотеки продължават да тежат върху имота и след неговото придобиване от държавата, затова тя няма интерес от неговата продажба - при продажбата на имота получената цена ще отиде изцяло за погасяване на задължението към ипотекарния кредитор, а държавата няма да може да покрие направените разноси по продажбата.

Значение за неуспеха на публичната продажба е и високата начална цена на продаваното имущество, което също се явява пречка за неговата продажба, като се държи и сметка за изискването при продажбите по реда на ДОПК купувачът да плати цената в брой в кратък срок след приключване на

продажбата. В условията на икономическа криза в последните 5 години не са много лицата, които могат да платят цената незабавно в брой;

Накрая, но не на последно място, в основата на непроддаемостта на отнетото имущество често стоят и субективни фактори. Продажбата на имущество, отнето от известни лица от организираната престъпност е по правило силно демотивиращ фактор за участие в търговете за неговото придобиване. В други случаи бившите собственици на имуществото упражняват пряк или косвен натиск върху лицата, които желаят да участват в търгове за покупка, за да се откажат от участие. Като резултат в някои случаи след преминаването на процедурата по продажба през няколко неуспешни търга, бившите собственици изкупуват обратно от държавата отнетото им имущество чрез подставени лица на значително по-ниска цена от тяхната пазарна стойност.

Практиката на неуспешни продажби налага да се уредят по-гъвкави законови механизми за продажба на отнетото имущество, които да преодолеят факторите, които препятстват успешното приключване на продажбата. Същевременно тя налага и нуждата от създаването на ясни законови правила за предоставяне на отнетото имущество за управление на бюджетни организации или общини. В противен случай, ако след изчерпване на способите за продажба по реда на ДОПК имуществото не бъде продадено, НАП уведомява писмено Съвета и връща преписката за вземане на последващо решение за управление и разпореждане с имуществото (чл. 90, ал. 1 – 3 ЗОПДНПИ). В този случай държавата ще продължи да инкасира разходите по поддръжката и съхранението на имуществото, ако не го предостави за управление на бюджетна организация или община.

Може да се направи извод, че процесът по управление и съхранение на стойността на запорираното и отнето имущество се нуждае от цялостна преработка както поради сериозни празнини в правната уредба, така и поради неудачните си принципи.















**АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“**

София 1000, ул. „Бистрица“ №3, ет.4  
тел. 02/9867713, 9867920; факс: 02/9867834  
e-mail: [office@transparency.bg](mailto:office@transparency.bg)  
[www.transparency.bg](http://www.transparency.bg)  
[www.confiscation.eu](http://www.confiscation.eu)