

РЪКОВОДСТВО
ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ И РАЗКРИВАНЕ НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ,
СВЪРЗАНИ СЪС ЗЛОУПОТРЕБА С ФИНАНСОВИ СРЕДСТВА,
ПРЕДОСТАВЕНИ НА Р БЪЛГАРИЯ
ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

2010

РАЗДЕЛ ТРЕТИ

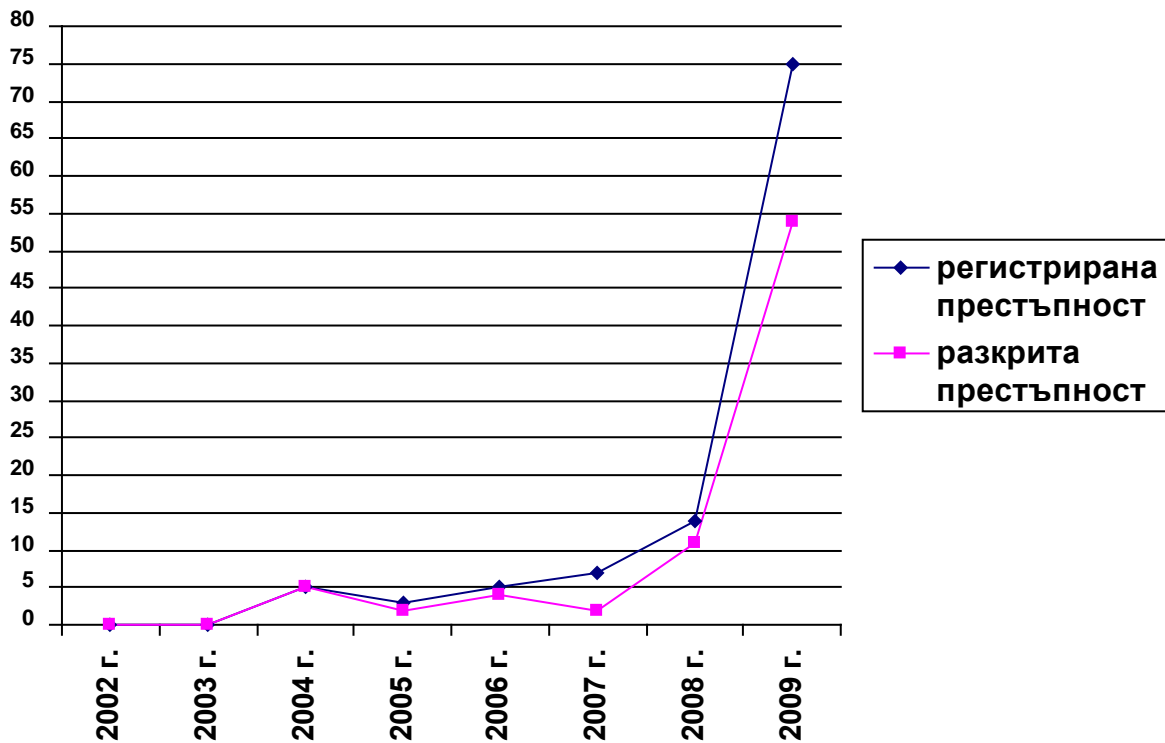
Състояние на престъпността, свързана с усвояване на финансови средства, предоставени на България от Европейския съюз

н.с. I ст. Евелина Трайкова

1. Регистрирана и разкрита престъпност

Отразените в полицейската статистика данни за регистрираните (респ. разкритите) от полицейските служители престъпления, свързани с усвояване на средства от европейски фондове, касаят основно неправомерни актове по предприсъединителните програми САПАРД, ФАР, ИСПА. През последните 1-2 години има и единични случаи, при които деянията са във връзка с кампаниите за директни плащания (схемите за подпомагане на площ и за животни) и оперативните програми по структурните фондове и кохезионния фонд, действащи след влизането в Европейския съюз.

Размерите и динамиката на престъпността с евросредства за периода 2002 – 2009 г. са онагледени с графиката на Фиг. 1.



Фиг. 1. Динамика на абсолютните стойности на регистрираните и разкритите престъпления, свързани с усвояване на средства от европейски фондове в периода 2002-2009 г.

Броят на установените престъпления абсолютно и относително е незначителен. За разглеждания осемгодишен период са *регистрирани* общо 109 престъпления, свързани с усвояване на средства от фондове на Европейския съюз, или средно на година по *14 престъпления*, което представлява едва 0,1% от общо регистрираните икономически престъпления (вж. Таблица 1).

Таблица 1

Регистрирани престъпления

Показател	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общ брой на регистрираните икономически престъпления	12 945	13 542	13 392	13 778	13 146	14 718	13 333	13 571
От тях, извършени престъпления, свързани с еврофондове	0	0	5	3	5	7	14	75
Относителен дял (%)	0	0	0,04	0,02	0,04	0,05	0,1	0,6

Статистическите данни, отразяващи нулеви стойности за първите две години от наблюдавания период (2002-2003 г.), показват впоследствие (2004-2006 г.) ниски и сравнително постоянни величини. Следва слабо изразена тенденция към увеличаване на абсолютния брой и относителния дял на престъпленията (2007-2008 г.), последвана от значителен скок на достигнатото равнище – регистрираните престъпления рязко увеличават броя си през 2009 г. спрямо предходната година.

Динамиката съответства на обективните предпоставки, свързани с многократно увеличените възможности за усвояване на средства от европейски фондове след приемането на България за член на Европейския съюз. Постепенното разрастване на обема на отпусканите средства води до ръст и на правонарушенията във връзка с тях.

Средногодишният размер на *нанесените щети* от престъпления, свързани с европейските фондове е 43 230 хил. лева – 3,7% от всичко нанесените щети на икономиката от стопански престъпления. Средната щета от едно престъпление възлиза на около 397 хил. лева, при 159 хил. лева средна щета за едно икономическо престъпление. Тази съпоставка показва значимостта на последствията за икономиката на страната от осъществените престъпни актове, свързани с неправомерно усвояване на евросредства, без да се отчита и моралната страна на въпроса, поставяща страната ни в неблагоприятна ситуация по отношение компрометирането на България пред европейските партньори.

2. Данни за правонарушения от материали на ОИП при ГДКП-МВР

Допълнителна яснота за състоянието и динамиката на правонарушенията

при усвояване на средства от еврофондове дават данните от наличните оперативни материали в ОИП при ГДКП-МВР. Съдържащата се в тях обобщена информация за текущата работа на всички ОДМВР по отделни показатели през 2007 и 2008 г. е представена в Таблица 2.

Таблица 2

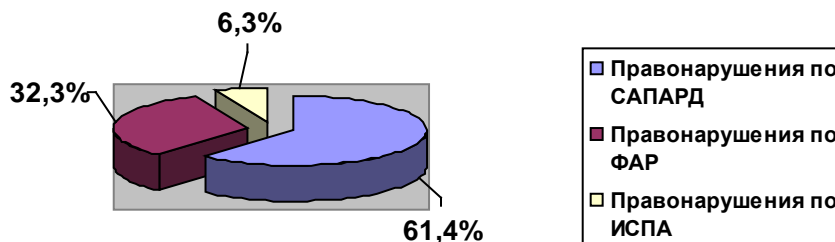
Абсолютни стойности на прокурорски преписки и досъдебни производства

Показател	Прокурорски преписки (брой)	Досъдебни производства (брой)
2007 г.	15	16
2008 г.	33	20

Макар увеличението на стойностите през 2008 г. да не е скокообразно, и при двата показателя се наблюдава повишаване на величините спрямо предходната година.

Обобщените изводи в материалите сочат, че по-голямата част от правонарушенията (61,4%) са по отношение на неправомерно усвояване на средства по програмата САПАРД. Основна причина за това е наложеният децентрализиран модел на управление и преобладаващият брой частни бенефициенти по програмата. Следват случаите по програма ФАР – 32,3%. С най-нисък дял от 6,3% са установените закононарушения, допуснати по усвояване на средства чрез инструмента ИСПА (вж. Фиг. 2).

Сигналите за престъпленията се подават основно от ведомствата, които администрират съответните програми. Прави впечатление, че няма образувани



Фиг. 2. Предметна структура на правонарушенията, съобразно специализираните програми/инструменти за предоставяне на средства

преписки въз основа на подадена информация от Сметната палата, Агенцията за

държавна финансова инспекция и други институции, на които по закон са възложени контролни функции по усвояване на средства от европейските фондове. Налага се заключение за слабо взаимодействие между тях и ниска активност при продуктивността им по повод установяването на нередности и нарушения.

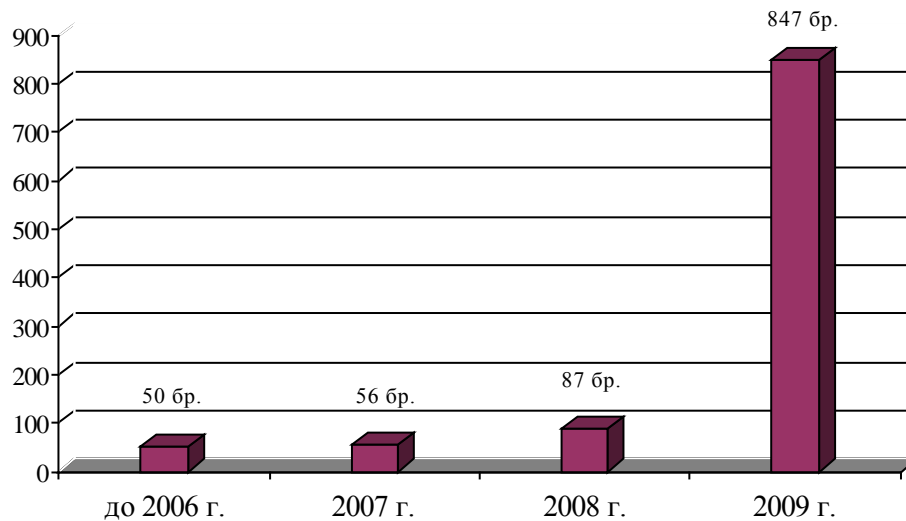
Проблемите, които възникват при работата на полицейските служители по тези случаи, основно са свързани с огромния обем документация, по-голямата част от която е само на английски език, както и с това, че без становище на външни експерти служителите трудно могат да установят дали отпуснатите средства са използвани целево.

3. Анкетна информация за състоянието на престъпността

По-детайлна представа за основните количествени и качествени характеристики на престъпността, свързана с усвояване на финансови средства, предоставени на България от Европейския съюз, може да се добие от обобщените резултати по проведена анкета с оперативни работници и разследващи полицаи от цялата страна (ИП при ОДМВР, СДВР, структурите на ГД”Досъдебно производство”).

Според анкетната информация броят на **приключените полицейски преписки** за периода 2006-2009 г. в страната е **1040**.

Фиг. 3. Приключили полицейски преписки за престъпления със средства от еврофондове, изпратени на прокуратурата (за цялата страна, до септември 2009 г. вкл.)

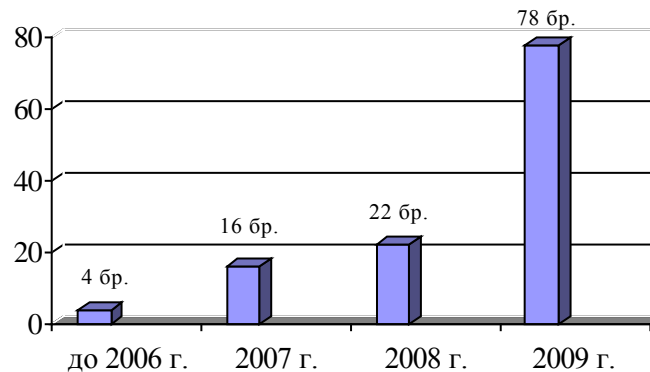


Разбивката по отделните фиксирани периоди показва нарастване на броя им спрямо всяка предходна година. Ако за периода до 2006 г. включително, те са общо за страната 50 преписки, за 2007 г. са 56, за 2008 г. вече са 87 броя. През 2009 г. (до

месец септември) преписките нарастват десет пъти до 847¹.

Подобна тенденция може да се отчете и по отношение на **приключените досъдебни производства**², които до 2006 г. са само 4 (и то единствено от региона на Сливен), 2007 г. – 16 броя, 2008 г. – 22, а през 2009 г. се увеличават четирикратно до 78 досъдебни производства.

Фиг. 4. Приключени досъдебни производства, образувани и водени за престъпления със средства от еврофондове (за цялата страна, до септември 2009 г. вкл.)



4. Латентна престъпност

Проучените източници на информация дават основания³ да се предположи и значителна по обем латентна престъпност.

В подкрепа на това са резултатите от проведена представителна за страната анкета с оперативни работници и разследващи полицаи. Повече от 1/3 от запитаните (37,5%) изразяват мнение, че на територията, която обслужват, има злоупотреби със средства от еврофондове, за които не постъпват сигнали в МВР. Служителите конкретизират и сферите, в които според тях са налице престъпни деяния в латентна форма – основно изказаните предположения са за селското стопанство (земеделие и животновъдство) и в единични случаи за сферата на строителството.

Допълнителен индикатор за високата латентност при престъпността, свързана с евросредства, е големият брой административни нарушения в тази сфера.

Почти толкова (31,3%) са и служителите, които отговарят, че няма данни за подобни случаи, т.е. без да отричат категорично липсата на скрити престъпления, са склонни да смятат, че няма такива. Голям е делът на тези, които не могат да направят преценка – 25%.

¹ Освен приключените полицейски преписки към момента на попълване на анкетните карти (септември 2009 г.), запитаните ОР са посочили, че в момента работят по още 230 преписки за престъпления със средства от еврофондове.

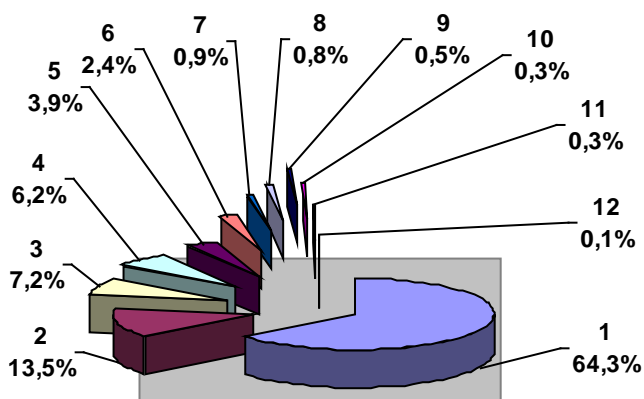
² Общият им брой за разглеждания период е 120.

³ Вж. обобщените изводи в т. 2. Данни за правонарушения от оперативни материали.

5. Предметна структура на престъпността

От отговорите на анкетираните ОР и разследващи полицаи могат да бъдат обобщени данни, които да представят *структурата на престъпността според видовете престъпни деяния*.

5.1. На Фиг. 5 е онагледена дадената от запитаните оперативни работници информация, относно *наказателните състави* по които са водени *приключените полицейски преписки*⁴.



1. Престъпления по чл. 248а, ал. 2 от НК – представяне на неверни сведения или затаяване на сведения, за да се получат средства от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава; 2. Документни измами по чл. 212, ал. 3 от НК (имуществото е от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава); 3. Престъпления по чл. 248а, ал. 3 от НК – извършване на престъпление по ал. 1 от лице, което управлява или представлява юридическо лице или от търговец; 4. Документни престъпления; 5. Измами (чл. 209 от НК); 6. Престъпления по служба; 7. Длъжностни присвоения по чл. 202, ал. 2, т. 3 от НК (присвоени пари от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава); 8. Престъпления по чл. 254б, ал. 1 от НК – неизползване по предназначение на получени финансови средства от еврофондове; 9. Пране на пари; 10. Престъпления чл. 254б, ал. 2 от НК – разпореждане от длъжностно лице да бъде извършено деяние по ал. 1; 11. Престъпления по чл. 313 от НК; 12. Престъпления по чл. 316 от НК.

Фиг. 5. Предметна структура на престъпността според приключените полицейски преписки (по текстове от Наказателния кодекс)

При полицейските преписки преобладаващ структурен елемент са престъпленията по чл. 248а, ал. 2 от НК (представяне на неверни сведения или затаяване на сведения, за да се получат средства от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава), чиято абсолютна величина е 722 броя. Това са 64,3% от всички преписки.

На второ място, но значително по-малко са документните измами по 212, ал. 3 от НК – те са 152, или 13,5%. Следват престъпленията по 248а, ал. 3 от НК. Има 81 случая, върху които е работено по състава, представляващи 7,2%. Приблизително толкова са и преписките за документни престъпления – 70, или

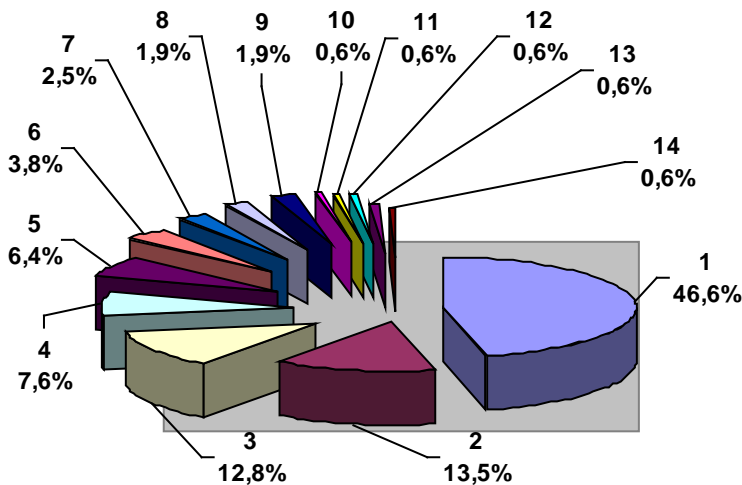
⁴ До септември 2009 г. вкл.

6,2% спрямо общата съвкупност. Анкетираните ОР са посочили и приключени полицейски преписки за измами по чл. 209 от НК – 44, или 3,9%. За престъпления по служба са водени 22 преписки, съответно 2,4% от съвкупността.

Едно от всички сто престъпления във връзка с евросредства е длъжностно присвояване по чл. 202, ал. 2, т. 3 от НК или неизползване по предназначение на получени финансови средства от еврофондове (чл. 254б, ал.1 от НК). Иначе казано те представляват по около един процент (0,9 и 0,8%) от общата съвкупност на преписките – съответно абсолютната им величина е 10 и 9 престъпни деяния.

Всички други посочени състави – пране на пари, престъпления по чл. 313, чл. 254б, ал. 2, чл. 316 от НК са със значително по-малка абсолютна и относителна величина, варираща между 6 и 1 преписки и съответно 0,5 – 0,1%.

5.2. Приблизително такива са съотношенията на предметната структура на престъпността, очертана при обобщението на посочените от разследващите полицаи *приключени досъдебни производства*⁵ (вж. Фиг. 6). Съществено различие има само по отношение на прането на пари, което е със значително по-голяма абсолютна и относителна стойност спрямо общата съвкупност – 20 случая, или 12,8% от всички приключени досъдебни производства.



1. Престъпления по чл. 248а, ал. 2 от НК – представяне на неверни сведения или затаяване на сведения, за да се получат средства от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава; **2.** Документни измами по чл. 212, ал. 3 от НК (имушеството е от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава); **3.** Пране на пари; **4.** Престъпления по чл. 248а, ал. 3 от НК – извършване на престъпление по ал. 1 от лице, което управлява или представлява юридическо лице или от търговец; **5.** Длъжностни присвоявания по чл. 202, ал. 2, т. 3 от НК (присвоени пари от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава); **6.** Документни престъпления; **7.** Престъпления по чл. 248а, ал. 5 от НК – санкциониране на лице, извършило престъпление по ал. 2, ако е получило средствата; **8.** Престъпления чл. 254б, ал. 2 от НК – разпореждане от длъжностно лице да бъде извършено деяние по ал. 1; **9.** Измами (чл. 209 от НК); **10.** Престъпления по чл. 254б, ал. 1 от НК – неизползване по предназначение на получени финансови средства от еврофондове; **11.** Подкeпи; **12.** Престъпления по чл. 206, ал. 1 от НК; **13.** Престъпления по чл. 219 от НК; **14.** Престъпления по чл. 255, ал. 1 от НК.

Фиг. 6. Предметна структура на престъпността според приключените досъдебни производства (по текстове от Наказателния кодекс)

⁵ До септември 2009 г. вкл.

6. Териториална структура на престъпността

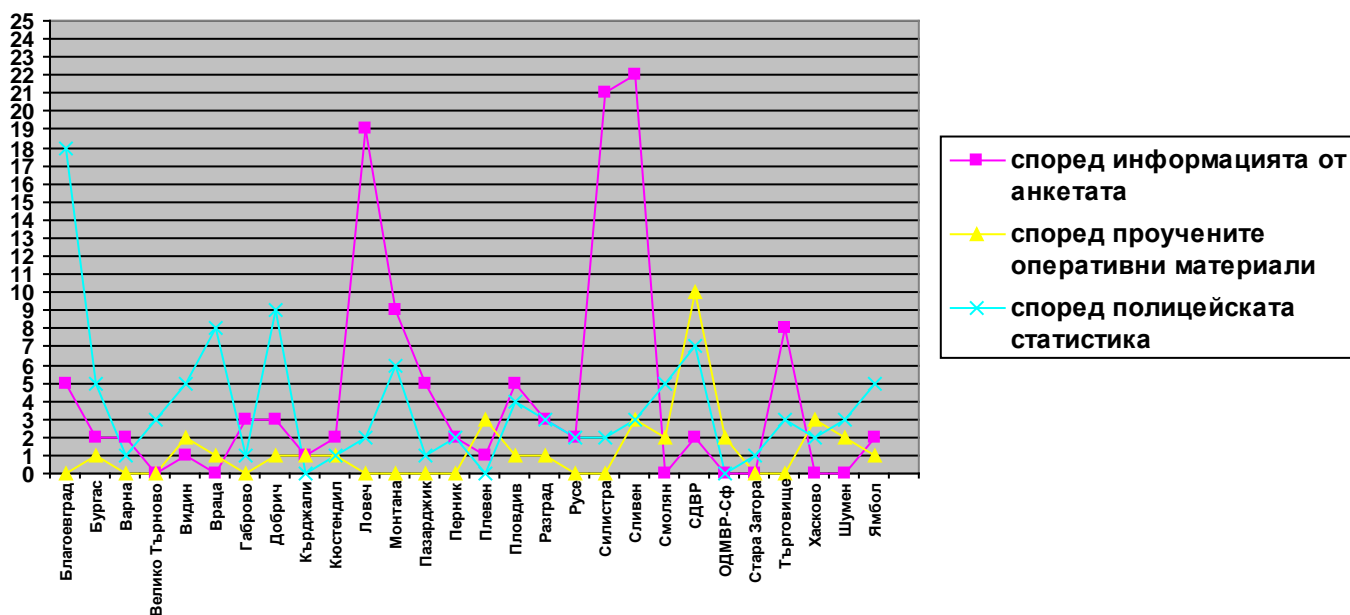
Териториалното разпределение на престъпленията със средства от еврофондове въз основа съпоставка на данните от трите източника на информация – *полицейската статистика*, проучените *оперативни материали* и резултатите от *анкетата*, е представено на Фиг. 7.

На графиката ясно се виждат големите диспропорции на разпространението на престъпността по отделни региони. Това до известна степен се дължи на сравнително малките разглеждани съвкупности.

Според полицейската статистика, най-висока концентрация на престъпления се наблюдава на територията на ОДМВР Благоевград – 18 регистрирани случая. Като региони със значително разпространение на престъпни практики, свързани с усвояване на евросредства, се открояват също Добрич (9), Враца (8), София (7) и Монтана (6).

Картината на регионалната структура на престъпността се допълва от обобщената анкетна информация, според която, областни дирекции на МВР със значителен брой престъпления⁶ са Сливен, Силистра и Ловеч – съответно 22, 21 и 19 деяния. Следват Монтана (9), Търговище (8), Благоевград, Пазарджик и Пловдив с по 5 посочени престъпления.

Що се отнася до информацията от оперативните материали с голям превес на престъпленията⁷ изпъква единствено СДВР – 10 случая на неправомерни актове по повод усвояване на средства от еврофондове. При другите региони няма големи различия – отбелязани са по 1-2 престъпни деяния.



Фиг. 7. Териториална структура на престъпността

⁶ На база посочени от анкетираните разследващи полицаи приключени досъдебни производства.

⁷ На база приключени досъдебни производства.

Известното противоречие при съпоставката на резултатите от анализа на трите бази данни може да се обясни с различията в темпоралния им обхват, вероятно неточно подадена информация от страна на анкетиранияте служители, недостатъци в отчетността на водената полицейска статистика.

7. Прогноза за развитието на престъпността

Престъпността, свързана с усвояване на средства от фондове на Европейския съюз и в бъдеще ще се влияе от съществуващите фактори с криминогенно въздействие – несъвършенствата на нормативната база, недостатъчния контрол по усвояването на средствата, слабостите в дейността на специализираните държавни органи, натоварени с одит, недоброто взаимодействие между компетентните институции в хода на администрирането на програмите, недостига на финансови средства за назначаване на необходимите технически експертизи и езиков превод на документацията при работата на полицейските служители.

Параметрите на престъпността ще зависят също от бъдещото състояние на противодействието на икономическата престъпност. Очакваните успехи в борбата с корупцията и организираната престъпност (изисквани като необходимост и налагани като приоритет в работата на МВР от европейската общност) би следвало да доведат и до свиване на престъпността, свързана с еврофондове.

Очаква се постигането на положителни резултати поради засилен мониторинг и контрол от страна на международната общност по изпълнението на поети от България ангажименти по усвояването на средства от различните фондове и проекти, финансирани от съюза. В тази връзка ще се наложат задължителни за изпълнение международни стандарти със съответните защитни механизми при неправомерното усвояване на средства.

За наличието на положителните тенденции по отношение ограничаването на правонарушенията свидетелстват резултатите от проведената анкета. Обобщеният извод за прогностичните очаквания на ОР и разследващи полицаи за развитието на престъпността в бъдеще показва оптимистични нагласи у анкетиранияте. Най-много са служителите (42,6%) които считат че престъпността ще намалява, като изброяват и аргументи в подкрепа на тезата си: засилване на контрол и санкции от страна на компетентните институции, прилагане на подходящи превантивни мерки, ефективни промени в законодателството и др.

Има и много запитани с песимистични очаквания (31,4%), считащи, че престъпността с европари ще нараства през следващите 3 до 5 години поради твърде либералните условия за усвояване на средства от европейските фондове, недостатъчния текущ и последващ контрол, постепенното увеличаване на обема на отпусканияте средства, а оттам и на правонарушенията във връзка с тях, запазване на празнотите и слабостите в нормативната уредба и пр.

Само 6,6% са изразили мнение, че изследвания тип престъпност ще запази същото ниво.

Една пета от ОР и разследващите полицаи (19,7%) посочват, че не могат да преценят какво ще бъде развитието на престъпността със средства, предоставени

по линия на Европейския съюз.

В заключение може да се каже, че в бъдеще се очертава проявление на противоположни тенденции в развитието на престъпността при различните програми и фондове. Ще продължават да се разкриват престъпления по предприсъединителните програми. Във връзка със схемите за единни плащания се прогнозира овладяване на престъпността, като за сметка на това е вероятно увеличението на престъпления по оперативните програми. Това предполага настъпване на някои качествени промени, които могат да изменят структурата и характера ѝ.

РАЗДЕЛ ЧЕТВЪРТИ

ПРЕВЕНЦИЯ НА ЗЛОУПОТРЕБИТЕ СЪС СРЕДСТВА ОТ ФОНДОВЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

проф. Юлия Бояджиева, д.ю.н.

1. Защита на финансовите интереси на Европейските общности

1.1. Организация на защитата на финансовите интереси на Европейските общности

Защитата на финансовите интереси на Европейските общности е заложена като основополагаща идея още при самото им създаване. Договорът за ЕО изисква държавите членки да възприемат унифициран подход чрез приемане и прилагане на еднакви мерки за борба с измамите, засягащи интересите на Общността и собствените им финансови интереси. В конкретни параметри идеята е разработена в Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г. Предвижданите мерки са в две основни области: наказателноправна и административноправна.

Осигуряването на ефективна защита на финансовите интереси на ЕО и на правомерно и целесъобразно използване на средствата от бюджета на Европейския съюз е сложен процес, изискващ участие на много и различни по предназначение, функции и правомощия национални, европейски и международни органи и институции. Затова европейското законодателство задължава страните членки да създадат оптимална нормативна среда за действие на управленски и контролни механизми. Всяка страна трябва да изгради система за управление и контрол, която да съответства на законодателството на Общността и да обхваща всички области на действие на участниците в процеса. СУК трябва да гарантира стабилно управление на евросредствата, ясни одитни пътеки и процедури от момента на идентифицирането на нередността през предприемането на контролни и корективни мерки до действията по възстановяване на средствата.

Задължение на всички лица, ангажирани в управлението и контрола на средствата, предоставяни от бюджета на ЕС, е предприемането на необходимите мерки и действия по недопускане и възстановяване на неправомерни разходи и за предотвратяване на бъдещи нередности чрез преразглеждане на правните разпоредби, системите и процедурите.

Изискване на ЕО е страните членки да предвидят разследване и адекватно отношение по случаите за съмнения или по действителните случаи на нередности и измами, като прилагат националното законодателство или това на Общността. Националните органи трябва да осигуряват функционирането на механизми за установяване и докладване на нередности и измами в условията на

децентрализирано управление и контрол на средствата, предоставяни на страните от бюджета на ЕС съобразно разпоредбите на европейското законодателство.

Защитата на финансовите интереси на Европейските общности е споделена отговорност между Общността и страните членки. Принципната отговорност за тази защита е възложена на Европейската комисия. Първоначално отговорността се реализира по отношение на подготовката и изпълнението на бюджета чрез специализирани органи. През 1988 г. европейските институции и страните членки създават Звено за координация в борбата с измамите (UCLAF), предназначението на което е да противодейства на измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, която застрашава интересите на ЕО. През 1999 г. Комисията създава *Европейска служба за борба с измамите (OLAF)*. За разлика от своя предшественик, ОЛАФ има оперативни правомощия да извършва независими вътрешни и външни разследвания. Измамите, свързани със структурните фондове на ЕС, които финансират селското стопанство, проекти на социалната политика и регионалното развитие, са най-голямата категория престъпления, с които се занимава службата.

ОЛАФ работи в тясно сътрудничество със съответните органи в държавите членки, като по този начин осигурява единодействие и координация на борбата с измамите и нередностите⁸. В съответствие с разпоредбите на Протокол № 6, служители на ОЛАФ предприемат мисии в страните членки според предвидените в рамките на Протокола възможности.

Постоянен диалог между ОЛАФ и страните членки се осъществява чрез специализирана комуникационна мрежа. Тя се състои от около 60 души, по 2-4 члена от всяка страна, и провежда различни инициативи, включително съвместни проекти с неправителствени структури. Мотото на тези инициативи е: “Превенцията е по-добра от лечението”.

В страните членки са създадени национални координационни структури за борба с измамите – AFCOS (Anti-Fraud Co-ordination Structure), като основа за институционално изграждане на системите за превенция и разкриване на измамите. Определянето на местоположението на тези структури е от компетенцията на всяка страна – към финансовите министерства, вътрешните министерства, прокуратурата, администрациите на министър-председателите. AFCOS имат три функции:

- законодателна: изготвяне на стратегии за борба с измамите; посочване на пропуски в управлението на фондовете на ЕС; инициране на промени в законодателствата с цел осигуряване на ефективна защита на финансовите интереси на ЕС; разпространяване на информацията относно процедурите и задълженията за защита на интересите на Общността;
- оперативна: улесняване на сътрудничеството между националните органи на властта и ОЛАФ, респективно Европейската комисия; наблюдение и контрол върху обмена на информацията между националните органи и ОЛАФ;

⁸ Относно механизмите за оказване на съдействие на органите на ОЛАФ от други органи и институции, имащи отношение към противодействието на правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, вж. Методика за разследване на злоупотреби със средства от фондове на Европейския съюз. С., Асоциация “Прозрачност без граници”, 2009, гл. четвърта).

- обучение: определяне на специфичните нужди и осъществяване на програми за обучение; оказване на организационна помощ по дейностите за обучение; помощ в тази насока към другите институции, имащи отношение към защитата на финансовите интереси на Общността.

1.2. Национална система за превенция и разкриване на злоупотреби със средства от фондове на Европейския съюз

В съответствие с поетите ангажименти в преговорния процес и особено след присъединяването към Европейския съюз като страна членка, Република България хармонизира националното с европейското законодателство за осигуряване на висока степен на защита на финансовите интереси на Общността. Основен инструмент за постигане на тази цел е приетата от Министерския съвет през 2005 г. *Стратегия за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности*, която периодично се актуализира. Предназначението ѝ е да фокусира усилията на всички компетентни национални органи и на обществеността за ефективно противодействие на злоупотребите със средства и имущество, принадлежащи на ЕС или предоставени на българската държава от фондове и по програми на ЕС. Тя отчита необходимостта от добра координация, сътрудничество и комуникация както на национално ниво, така и с Европейската служба за борба с измамите.

В Стратегията са набелязани целите и задачите на българските институции, които участват в процесите на управление, контрол и разходване на средства от Европейския съюз и извършват административни и наказателни разследвания. Като стратегически цели в областта на защитата на финансовите интереси на ЕО са определени:

- осъществяването на ефективна превенция и противодействие на измамите, злоупотребите, доброто управление и използване на средства на ЕС;
- разкриване и преустановяване на измамите, злоупотребите, неефективното управление и използване на евросредства;
- изграждане на общ подход за предотвратяване и борба с корупцията в държавните институции и повишаване на доверието към тях;
- постигането като краен резултат на висока степен на защита на финансовите интереси на ЕС.

Както се вижда, в основата на концепцията на българската държава за защита на финансовите интереси и имуществото на Общността стои идеята за изпреварващо превантивно въздействие върху нарушения, злоупотреби и корупционни практики.

Мерките, заложи в годишните планове за действие за постигане целите на Стратегията за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, са в съответствие със следните *приоритети*:

- засилване на координацията между всички институции и дейности, свързани със защитата на финансовите интереси на Общността;
- укрепване на сътрудничеството на национално ниво, с ОЛАФ и неговите институции партньори;

- подобряване комуникацията и информационния обмен на национално ниво, с ОЛАФ и неговите институции партньори.

Важна мярка, свързана с изпълнението на Стратегията, е хармонизирането на националното наказателно законодателство, извършено с измененията и допълненията от 2005 г. на Наказателния кодекс, с Конвенцията за защита на финансовите интереси на ЕО и европейските инструменти в областта на защитата на единната европейска валута.

Участници в националния координационен механизъм за превенция и борба с измамите и нередностите, засягащи финансовите интереси на ЕО

Координационен орган за борба със злоупотребите със средства и имущество на Европейския съюз в България е Съветът за координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, създаден с Постановление на Министерския съвет № 18 от 2003 г. (ДВ, бр. 13/2003 г.; изм. и доп. бр. 39/2009 г.). Той координира и обединява усилията на компетентните институции, включително органите на независимата съдебна власт, и ежегодно отчита дейността си пред Министерския съвет. Съветът има следните функции:

- предлага на Министерския съвет проекти на нормативни актове, стратегии за борба с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕО, и планове за действие;
- обсъжда въпроси, свързани с борбата с нередностите и измамите, и приема решения с подходящи мерки за нейното оптимизиране;
- осъществява взаимодействие с органите на съдебната власт чрез министъра на правосъдието. Конкретните форми на взаимодействие и сътрудничество се определят със съвместни актове.

Съветът се председателства от заместник министър-председател, а негови членове са представители на компетентните институции (вж. Приложение 1).

На оперативно ниво цялостната дейност на Съвета, подпомагането и координирането на взаимодействието между неговите членове се осъществяват от Дирекция “Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности” – МВР (AFCOS-България). Дирекцията е контактна точка с Европейската служба за борба с измамите и със съответните компетентни органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕО в държавите членки и с други държави, като:

- осъществява координация на оперативното сътрудничество между ОЛАФ и членовете на Съвета при провеждане на разследвания на територията на България по конкретни случаи на измами, информацията за които постъпва чрез директни запитвания от ОЛАФ до дирекцията или до съответните компетентни ведомства;
- получава и регистрира сигнали за нередности и ги изпраща за проверка на компетентните членове на Съвета или на други компетентни държавни органи;
- докладва нередности и измами на национално ниво до ОЛАФ;

- съхранява, обменя, организира и поддържа бази данни за нередности и измами;
- извършва административно-контролни проверки относно прилагане на процедурата за администриране на получените сигнали и установените нередности в административните структури, пряко отговорни за управлението на средствата от ЕС;
- дава методически указания относно цялостната дейност по администриране на нередности;
- сътрудничи с всички държавни органи и структури и координира дейността в областта на борбата с нередностите и измамите със средства на ЕС;
- изготвя и предлага на Съвета проекти на нормативни актове, стратегии и планове за действие и организира, следи и отчита тяхното изпълнение;
- разработва и организира изпълнението на политики за обучение на служителите в държавната администрация;
- изготвя тримесечни отчети за дейността си и ги представя за сведение на председателя, зам.-председателите и членовете на Съвета.

Дирекцията изпълнява ежегодни програми за обучение на всички членове на Съвета, свързано с нередности и обмяна на опит с други страни членки на Европейски съюз. Създава необходимата организация по подготовката от българска страна на годишния доклад на Европейската комисия. Популяризира дейностите по борба с измамите и нередностите посредством правителствената Комуникационна стратегия, комуникационната мрежа на ОЛАФ и собствен интернет сайт.

Държавна агенция “Национална сигурност”, Главна дирекция “Криминална полиция”-МВР, Главна дирекция “Борба с организираната престъпност”-МВР, Главна дирекция “Гранична полиция”-МВР, Агенция “Митници”-Министерство на финансите извършват самостоятелни или съвместни проверки по сигнали на ОЛАФ. Важна е ролята на създаденото през 2008 г. Специализирано звено за борба срещу злоупотребите с евросредства към Върховна касационна прокуратура, което ръководи и координира работата на правозащитните органи по разследването на конкретни случаи.

Възлово място в системата за национална защита на финансовите интереси на Общността заемат отделните министерства и ведомства, които администратират и разходват средствата по оперативните програми на ЕС. Като политика в управлението на процесите е заложена превенцията на злоупотребите със средствата, отпуснати от ЕС.

Управляващите органи/изпълнителните агенции по 7-те оперативни програми по структурните фондове и кохезионния фонд на ЕС и всички институции, участващи във финансовото управление на евросредствата, прилагат писмени процедури за администриране на нередности, включващи процесите по превенция, констатиране, регистриране, докладване и възстановяване на дължими суми. Националният ръководител е отговорен и стриктно спазва изискванията за докладване на констатирани нередности по тези програми, заложени в съответните международни споразумения и меморандуми.

Към управляващите органи/изпълнителните агенции на оперативните

програми са създадени структури за борба с нередности (например към ДФ “Земеделие” – отдел “Борба с измамите и противодействие на корупцията”).

В посока на налагане на прозрачни правила и борба с корупционните практики при функционирането на европейските програми е дейността на създадената през ноември 2009 г. Българска асоциация на консултантите по европейските програми. Тя ще предоставя висококвалифицирана експертна помощ на публичния и частния сектор за ефективно усвояване на евросредствата. Неправителственият сектор също се включва със свои инициативи за изграждане на прозрачна и добре работеща система за отчетност по усвояване на средства от еврофондовете и по провеждането на обществените поръчки⁹.

1.3. Организация на противодействието на престъпността, свързана със засягане на финансовите интереси на Европейския съюз, в Министерството на вътрешните работи

В системата на МВР е натрупан значителен опит в борбата с измамите и другите престъпления със средства и имущество на Европейския съюз още в предприєдинителния период по програмите “ФАР”, “ИСПА”, “САПАРД” и “Леонардо да Винчи”. С предотвратяване и разкриване на престъпления са ангажирани служителите от Икономическа полиция, звената за борба с организираната престъпност и Гранична полиция, като от 2003 г. и е обособена линия “Противодействие на престъпления, засягащи финансовите интереси на Европейските общности”. През 2008-2009 г. е извършена реорганизация, като оперативно-издирвателната дейност е съсредоточена в сектор “Фондове на Европейския съюз” при отдел “Икономическа полиция”-ГДКП-МВР, отдел “ИП” при СДВР и секторите “ИП” при ОДМВР.

Разследването на престъпления се извършва от служители на Главна дирекция “Досъдебно производство”-МВР и териториалните ѝ звена.

Престъпленията, свързани с неправомерно усвояване на средства от еврофондове, имат специфична наказателноправна, криминалогична и криминалистична характеристика, която ги прави трудни за превенция, разкриване и разследване. Изискват се специализирани познания за нормативната уредба, за способите и механизмите им на извършване. Това налага специфика в организацията и осъществяването на оперативно-издирвателната дейност по предотвратяване, разкриване и документиране на престъпленията, както и в методиката и тактиката на разследването им.

Сериозен проблем е информационното осигуряване на различните фази на полицейската дейност: получаване на изпреварваща информация за нуждите на превенцията; получаване на сигнали за подготвящи се, извършвани или извършени престъпления; добиване на информация за проверяване, потвърждаване и документиране на тези сигнали чрез силите и средствата на ОИД.

При работа по такива престъпления е много важно да се прецени по какви въпроси и в кои

моменти трябва да се осъществи взаимодействие и координация между правоохранителните и

⁹ Вж. Предложения на неправителствения сектор за отчетността на еврофондовете и провеждането на обществените поръчки. – Европейски пари за България, бр. 12, 2009, стр. 29-30.

правоприлагащите органи на национално и регионално ниво, между тях и външни и международни организации.

Създадената по линията организация за своевременно постъпване на информация на централно и териториално равнище обслужва както разкриването и разследването на престъпления, така и превантивната дейност. Основните насоки на тази организация са:

- системно изучаване и анализиране на състоянието и измененията в оперативната обстановка;
- анализиране на данните за засечените злоупотреби с цел очертаване на рискови области и засилване на наблюдението върху тях;
- разширяване на източниците за придобиване на информация – използване на наличните оперативни ресурси и придобиване на нови;
- установяване и анализиране на констатирани недостатъци в административния контрол и финансово-счетоводната дейност;
- съвместно със служители от управляващите органи на оперативните програми обсъждане на предложения и вземане на мерки за ограничаване на причините и условията, способстващи извършване на закононарушения със средства на ЕС;
- организиране на обучения за запознаване на ОР с нормативната база относно фондовете на ЕС и националните доплащания, създадената система за стабилно управление на отделните оперативни програми, използваните програмни продукти за осъществяване на тази дейност, функционалните задачи на длъжностните лица от управляващите органи, документооборота и т.н.;
- подготвяне и изпращане на териториалните звена на окръжни писма¹⁰ и обзори за характерни случаи и схеми на престъпна дейност с цел предприемане на изпреварващи действия за своевременно установяване на злоупотреби и и други престъпления;
- вземане на мерки или сигнализиране на компетентните национални, областни и общински структури по оперативните програми за недопускане извършването на нередности и измами при аналогични криминогенни ситуации;
- осъществяване на постоянно взаимодействие с органите на прокуратурата и конкретно със специализираните звена за разследване

¹⁰ През май 2009 г. отдел “Икономическа полиция” при ГДКП изпраща окръжно писмо до териториалните звена въз основа на получена информация от ДАНС за схема за изнудване при отпускане на субсидии по СЕПП. Лица, занимаващи се с незаконна дейност, подават заявления за субсидии за земя, която вече е заявена от истинските собственици. При установяване на дублирането компетентните органи уведомяват легитимните собственици, че ще откажат субсидии, ако не се изяснят причините за това. Изнудвачите се свързват с пострадалите и им казват, че ще оттеглят документите си, ако им бъде платено по 2 лв. на дка от полагащата се субсидия. Схемата се реализира със съдействието на служители от ОБСЗ, които подават информация за очертаните парцели. Жертви са дребни и средни земеделски стопани, които не разполагат с възможности за противодействие. Действа се в последния момент, за да няма време за реакция и за допълнителен психологически натиск.

на престъпления, ощетяващи фондове на ЕС, със звената по установяване на нередности и осъществяване на различните видове контрол по отделните оперативни програми.

2. Полицейска превенция на престъпността в сферата на усвояването на средства от фондове на Европейския съюз

Превенцията на злоупотребите със средства от фондове на Европейския съюз е съществена, важна и неотменна част от цялостната оперативно-издирвателна и разследваща дейност на специализираните полицейски служители. Тя се извършва самостоятелно или във взаимодействие със служители от управляващите органи по оперативните програми, от контролната и съдебната система.

За ограничаване на нередностите и измамите с евросредства полицейските служители осъществяват регламентираният видове превенция в Инструкцията за превантивната дейност на полицията (№ Из-2353/2006 г.): обща и индивидуална превенция, предотвратяване и пресичане на престъпления. Трябва да се отчита и генералнопревантивният ефект от установяването на престъпления, разкриването на извършителите и документирането на престъпната им дейност, което да доведе до осъдителни присъди за нарушителите¹¹. Това е много важно условие за укрепване авторитета на компетентните органи и на България пред Европейския съюз и страните от Общността.

2.1. Обща полицейска превенция

Общопревантивната полицейска дейност по отношение на злоупотреби със средства по оперативните програми на Европейския съюз се изразява в установяване на криминогенните фактори (причините и условията) за извършване на престъпления, разработване и осъществяване на мерки за тяхното ограничаване или отстраняване.

2.1.1. Установяването на факторите за нередности и измами с евросредства се осъществява чрез непрекъснато и комплексно използване в хода на оперативно-издирвателните мероприятия и процесуално-следствените действия на всички допустими от закона методи, сили, средства и източници на информация.

¹¹ В този смисъл за отбелязване са изводите, които се правят от приключила успешна реализация на оперативни данни за престъпна дейност във връзка с проект на фирма от Габрово по ОП "Развитие на човешките ресурси и насърчаване на заетостта". Прекратена е корупционната практика на служители от Министерството на регионалното развитие и благоустройството и извършването на други престъпления, които опорочават конкурсното начало, нанасят щети и водят до неизпълнение на целите на проектите. Освен това, чрез последвалата публичност на случая е осъществена превенция относно други нарушители, които подготвят или извършват престъпления, свързани с финансови средства от ЕС [презентация на Р. Янков, СИП при ОДМВР-Габрово, представена на семинар, проведен през месец май 2010 г.].

Като конкретни насоки могат да се посочат:

- установяване на нерегламентирани или недобре решени правни, управленски, организационни и други въпроси на базата на запознаване с:
 - ✓ нормативната уредба по оперативните програми на ЕС;
 - ✓ организацията на работа и структурата на управляващите органи;
 - ✓ функционалните задължения на длъжностните лица и особено на лицата, одобряващи входната документация, оценяващи финансовата обосновка на проектите и имащи възможност да влияят на класирането им, на служителите с достъп до информационни системи, с функции по установяване на нередности и налагане на санкции;
 - ✓ механизма на разпореждане с финансовите средства.
- анализиране на: рисковите области за допускане на нередности и измами; типичните схеми на престъпна дейност; веригите от връзки между бенефициенти, служители от управляващите органи/изпълнителните агенции, междинни субекти, подизпълнители и консултанти, необходими за осъществяване на престъпния замисъл, включително и при наличието на международен елемент;
 - анализиране и обобщаване на косвено или пряко придобити данни за слабости при организирането и провеждането на търгове за отдаване под наем или аренда на държавна или общинска земя (мери, пасища, ливади);
 - целенасочено наблюдение при провеждане на специализирани полицейски операции за обстоятелства, благоприятстващи нередности и измами;
 - поставяне като постоянна задача на доброволни сътрудници да подават информация за криминогенни фактори и уязвими места;
 - събиране, анализиране и систематизиране на информацията по конкретните случаи и досъдебни производства за факторите, благоприятствали извършването на престъпления¹²;

¹² В презентация на В. Колев, СИП при ОДМВР-Добрич, представена на семинар, проведен през месец май 2010 г., на базата на информация по случаи, по които е работено, са изведени криминогенните фактори за честите нарушения при приложението на СЕПП. Служители от Областната служба “Земеделие”-Добрич и от общински служби “Земеделие” в региона, възползвайки се от служебното си положение и достъпа до СИЗПС, очертават на името на свои близки и роднини площи, които не обработват, и пасища, които не ползват, с цел да получат следващите се субсидии. При изтичането на крайния срок за заявяване длъжностните лица са били наясно кои площи са вече очертани и кои са свободни. Като основен криминогенен фактор, способстващ извършването на злоупотреби със субсидии по СЕПП, е изведен изключително либералният режим за заявяване на площите – до 2009 г. от кандидатите не се изискват документи, доказващи използването на заявените площи и правното основание за това (собственост, аренда или наем), както и че са регистрирани като земеделски производители. Сочат се и други криминогенни фактори:

- наличие на много ниско интелигентни земеделски стопани, които не знаят или не желаят да се занимават с формалностите по заявяване на площите. Така тези площи стават обект на престъпно заявяване от недобросъвестни длъжностни лица. Установени са даже и случаи на умишлено връщане от страна на длъжностни лица в ОбСЗ на неграмотни хора под предлог, че са необходими различни документи от други инстанции, с цел кандидатите да бъдат забавени или сами да се откажат, след което техните площи да бъдат очертани от извършителите;
- наличие на голям брой дребни и разпокъсани парцели на собственици, както и държавни и общински пасища и необработваеми земи, които се декларират от извършителите с помощта на недобросъвестни длъжностни лица;

- извличане на информация, придобита по конкретни случаи чрез специални разузнавателни средства, относима към съществуващи криминогенни фактори;
- използване на информация от протоколи от експертизи, извършени от независими експерти към управляващите органи на оперативните програми, протоколи от експертизи по досъдебни производства и справки от експертни изследвания за оперативни нужди и др.

2.1.2. Отстраняването на факторите, пораждащи или благоприятстващи извършване на престъпления по линия на злоупотреби със средства от фондове на ЕС, се извършва чрез следните нормативно регламентирани полицейски действия, реализиращи сигнализиращата, информиращата и административнонаказателната функция на полицията:

- вземане на мерки по чл. 57, ал. 1 от Закона за МВР от специализираните полицейски органи за отстраняване на установени причини и условия за извършване на престъпления. Поради характера на правонарушенията и средата, в която се извършват, самостоятелно предприемане на мерки от полицията е трудно осъществимо, но трябва да се познава и тази законова възможност;
- изпращане на сигнални писма по чл. 57, ал. 2 от ЗМВР до институции и органи, компетентни да вземат съответните мерки. Подготвянето на такива писма е удачно предвид разпространеността на слабости, пропуски и нередности особено в кампаниите, финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието, Европейския фонд за развитие на селските райони и от националния бюджет¹³. За

-
- липса на контрол от страна на ДФ “Земеделие”, като в повечето случаи са покровителствани самите длъжностни лица, извършили престъпленията.

¹³ Като добър пример може да се посочи сигнално писмо от 13 юли 2009 г. от името на директора на ОДМВР-Хасково до изпълнителния директор на ДФ “Земеделие”, отдел “Борба с измамите и противодействие на корупцията”. На базата на конкретен случай и обобщаване на сигнали, които се получават в СИП при ОДМВР-Хасково, се описват три разпространени в региона схеми на престъпна дейност по СЕПП. При първата схема земеделските земи се обработват от кооперации, които имат правно основание за стопанисването им, обработват земята и получават селскостопанска продукция. Но за помощи по СЕПП за тези земи кандидатстват не кооперациите, а свързани с тях лица, в конкретния случай това е съпругата на управителя на земеделска кооперация, пенсионерка. При втората схема кооперации имат наемни договори за земи, но не ги обработват и не ги очертават по ИСАК и СИЗП. Бенефициенти отново са свързани лица, които заявяват парцелите през РА и получават помощи, но също без реално да ги обработват. При третата схема, която е масово явление, кооперации или собственици кандидатстват за субсидии по СЕПП, като в същото време дават под наем съответните парцели на тютюнопроизводители, но при условие, че няма да ги заявяват пред ДФЗ. Така едни лица ползват и обработват земята, а други получават субсидиите.

В сигналното писмо на сектор “ИП” при ОДМВР-Хасково се иска проверка от съответните органи по конкретния случай, както и предприемане на мерки за недопускане на неправомерно ползване на средства от европейски фондове и национални доплащания по очертаните схеми.

постигане на максимален изпреварващ превантивен ефект и възможно най-бързо предотвратяване на нередности и настъпване на щети не би следвало да се чака приключването на работата по преписките и досъдебните производства;

- издаване на устни или писмени разпореждания по чл. 55, ал. 1 от ЗМВР до държавни органи, организации, юридически лица и граждани, когато това е необходимо за изпълняване на полицейските функции;

- налагане на глоби на ръководители на държавни органи, организации, юридически лица и на граждани, които не са изпълнили задълженията си по чл. 57, ал. 3 от ЗМВР писмено да уведомят съответните полицейски органи за взетите превантивни мерки (чл. 279 ЗМВР), или за неизпълнение на полицейски разпореждания по чл. 55, ал. 1 от ЗМВР (чл. 270 ЗМВР);

- изпращане на предложения за изменения и допълнения в наказателното законодателство и в нормативната уредба на отделните оперативни програми чрез ръководството на ГДКП или на съответната областна дирекция на МВР до министъра на вътрешните работи;

- поддържане на постоянни контакти чрез Пресцентъра на МВР и говорителите (служителите по превенция на престъпността) към териториалните полицейски структури с национални и местни електронни и печатни средства за масово осведомяване, като им се дава актуална информация за организиране на регулярни предавания, чрез които населението да бъде запознавано с:

- ✓ използвани начини от недобросъвестни физически лица, земеделски кооперации и други юридически субекти за неправомерно получаване на субсидии за обработваеми и постоянно затревени площи (пасища, мери и ливади), на които не са собственици или арендатори;
- ✓ измами и други престъпни действия от консултантски фирми по изготвяне на проекти за участие в оперативни програми;
- ✓ конкретни случаи на установени злоупотреби с евросредства, извършители и пострадали лица;
- ✓ необходимостта от активност на гражданите да сигнализират за нередности, къде и към кого трябва да се обръщат;
- ✓ щетите, които понасят измамените хора;
- ✓ вредите, които се нанасят на авторитета на страната като членка на ЕС с оглед бъдещо отпускане на евросредства;
- ✓ наказателната отговорност, която земеделски производители, кооперации, фирми и други субекти носят, ако не изпълняват поетите със сключените договори задължения (поддържане в добро земеделско и екологично състояние на земите, за които са им отпуснати субсидии по СЕПП, и т.н.).

2.2. Индивидуална превенция

Индивидуалната превантивна дейност, насочена към ограничаване на злоупотребите с финансови средства от фондове на Европейския съюз, представлява установяване на лица, за които има данни и може да се предположи, че ще извършат престъпления, и прилагане на подходящи мерки за въздействие.

2.2.1. Лицата, представляващи оперативен интерес по отношение на нередности и измами със средства на ЕС, могат да се очертаят в широки и тесни рамки.

- *В широк обхват* това са:
 - ✓ Бенефициентите – физически и юридически лица, които кандидатстват за субсидии от Европейския фонд за гарантиране на земеделието, Европейския фонд за развитие на селските райони и от националния бюджет или с проекти по различните оперативни програми, финансирани от структурните фондове и кохезионния фонд на ЕС: министерства и дирекции в министерства, държавни агенции, банкови институции, изпълнителни агенции, национални компании, браншови, продуктови, местни и регионални асоциации, предприятия от производствения сектор и тези на услугите, научноизследователски и развойни организации, висши училища, лаборатории, областни и общински администрации, сдружения от общини, неправителствени организации;
 - ✓ длъжностни лица от органите на управление по отделните оперативни програми, особено тези с функции по разглеждане и одобряване на представените проекти и с контролни функции;
 - ✓ длъжностни лица от държавни и общински органи, имащи отношение към усвояването на евросредства;
 - ✓ длъжностни лица, провеждащи търгове за отдаване под наем или аренда на общинска и държавна земя;
 - ✓ длъжностни лица, провеждащи търгове за подизпълнители;
 - ✓ управители и служители на консултантски фирми;
 - ✓ ръководители и служители от институции и структури, които са подизпълнители по проекти;
 - ✓ длъжностни лица от министерства и други държавни органи и представители на законодателната власт, които биха могли да оказват служебен или политически натиск за вземане на благоприятни решения в интерес на определени корпоративни и физически субекти и др.

• Очертаването на *по-тесен кръг лица*, представляващи оперативен интерес, се определя от спецификата на оперативните програми по структурните фондове и кохезионния фонд на ЕС. Например, няколкогодишната практика по приложение на Системата за директни плащания на площ¹⁴ сочи следните групи лица, които са уязвими като извършители на нередности и измами:

- ✓ земеделски стопани, подали заявления или одобрени за субсидии, които са осъждани за измами, присвоявания, документни престъпления;

¹⁴ Системата за директни плащания на площ, финансирана от ЕФ за гарантиране на земеделието, ЕФ за развитие на селските райони и от националния бюджет, включва следните схеми: единно плащане на площ; национални доплащания на хектар земеделска земя; подпомагане на производителите на ягоди и малини, предназначени за преработка; агроекологични плащания; плащания за природни ограничения на фермери в планински и други райони; национални доплащания за тютюн.

- ✓ земеделски производители с отпуснати субсидии в предходни стопански години, за които е имало сигнали за извършени нередности и измами;
- ✓ земеделски производители, на които са отпуснати субсидии за настоящата стопанска година, и за които има оперативни сигнали за наддекларирани площи, че не обработват част от заявените земи, има застъпвания със заявени от други ЗП парцели, използвали са документи с невярно съдържание за площта на обработваемите земи или са допуснали други нарушения;
- ✓ лица, заявили площи в големи размери, имащи роднински или близки отношения с длъжностни лица от областни и общински служби “Земеделие”;
- ✓ земеделски производители, подали заявления за субсидии към крайния срок – 15 май, както и между 15 май и 9 юни (със санкция от 1% за всеки просрочен ден), особено такива, за които има данни за близки отношения с длъжностни лица от областни и общински служби “Земеделие”;
- ✓ упълномощени лица или служители на служби “Земеделие”, подали заявления преди изтичане на крайния срок;
- ✓ лица с отнети права да кандидатстват за субсидии;
- ✓ председатели на кооперации и управители на ЕАД, получили или кандидатстващи за субсидии за големи площи;
- ✓ длъжностни лица, имащи достъп до Системата за идентификация на земеделските парцели и до Интегрираната система за администриране и контрол, особено такива, на които роднини, приятели и близки са подали заявления за подпомагане;
- ✓ служители от областните и общинските служби “Земеделие” и от ДФ “Земеделие”, за които има сигнали за недобросъвестно изпълнение на служебни задължения и за корупция;
- ✓ служители от държавни органи и от общините, които имат функции по провеждане на търгове за отдаване под наем или аренда държавни и общински земи и мери.

2.2.2. Мерките за въздействие, които се прилагат спрямо лицата, представляващи оперативен интерес, са насочени към разубеждаването им да реализират замислите си, или към препятстване на тяхното осъществяване.

- *Разубеждаващи мерки:*
 - ✓ лични превантивни беседи на ОР с лицето/лицата, за които се предполага, че могат да извършат престъпления;
 - ✓ отправяне на устни предупреждения;
 - ✓ съставяне на предупредителни протоколи по чл. 56, ал. 2 от Закона за МВР на лица, за които има достатъчно данни и се предполага, че могат да извършат престъпления;
 - ✓ косвено въздействие чрез организиране на разговори на лица, представляващи оперативен интерес, с лица, ползващи се с тяхното доверие и уважение (колеги, приятели, близки, роднини).

- *Препятстващи мерки:*
 - ✓ изпращане на сигнали за нарушения от конкретни лица до ОбСЗ, ОСЗ, ОРА, РТИ или ДФ “Земеделие” с цел извършване на проверки на документация или на място за състоянието на заявените земи, техния размер, причини за застъпвания на парцели;
 - ✓ изпращане на сигнали за нарушения до управляващите органи по другите оперативни програми, финансирани от ЕС¹⁵;
 - ✓ уведомяване на оторизирани полицейски ръководители при наличие на предпоставки за издаване на писмени заповеди за въвеждане на временни ограничения по чл. 171 от ЗМВР за извършване на дейности, които могат да доведат до неправомерно усвояване на средства от ЕФ и др.

2.3. Предотвратяване на злоупотреби

Предотвратяването на престъпления като вид превенция, осъществявана в ненаказуемия стадий на престъпната дейност, представлява недопускане извършването на замислени общественоопасни деяния от конкретни лица.

2.3.1. Предотвратяването на злоупотреби със средства от фондове на ЕС може да се осъществи в следните две фази.

- *Замисляне на престъпления.* Като данни, *индикиращи замисъл* за осъществяване на престъпна дейност, могат да послужат:
 - ✓ проведени разговори и консултации с лица относно възможностите да се участва в проекти или да се кандидатства за субсидии, без да се изпълняват необходимите условия;
 - ✓ споделяни намерения за кандидатстване за субсидии по СЕПП, без реално да се обработва част или цялата площ, с използване на “свързани” лица и т.н.;
 - ✓ липса на необходимия технически и финансов потенциал, административен и персонален капацитет на юридически лица, кандидатстващи с проекти по оперативни програми;
 - ✓ кандидатстване с проекти от бенефициенти, които са в родствени или приятелски връзки с длъжностни лица, заемащи възлови позиции в структурите на управляващите органи на оперативните програми;
 - ✓ кандидатстване за субсидии от лица, които са в близки родствени връзки с управители на кооперации и сдружения, стопанисващи земеделски земи;
 - ✓ наличие на “свързаност” между служители от управляващите органи на оперативните програми и лица от консултантски фирми, организации-подизпълнители, контрагенти и др.

¹⁵ В края на 2008 г. по получени сигнали Национална агенция “Пътна инфраструктура” изтегля и връща за повторно подготвяне 21 проекта за ремонти на второкласни и третокласни пътища на стойност 501 млн. лв. по ОП “Регионално развитие” заради нарушения в процедурите.

• *Приготовление за извършване на престъпления*¹⁶. Тъй като наказателното законодателство не инкриминира подготовлението за престъпления по съставите, относими към злоупотреби с евросредства, това дава възможност за прилагане на превантивни мерки с цел недопускане подготвителните действия на лица, представляващи оперативен интерес, да преминат във фазата на опита или довършено престъпление. Типични подготвителни действия за престъпления, отнасящи се до евросредства, са:

- ✓ търсене на съучастници;
- ✓ установяване на контакти между кандидати за бенефициенти и длъжностни лица от структури на управляващите органи на оперативни програми;
- ✓ предварително уговаряне между бенефициенти и служители за получаване на “комисиони” от длъжностни лица при одобряване на проекти;
- ✓ извършване на услуги от бенефициенти на длъжностни лица от управляващите органи на оперативни програми;
- ✓ търсене на консултантски фирми, близки до длъжностни лица, участващи в оценяването и одобряването на проекти, както и с контролни функции;
- ✓ наличие на “свързаност” между различни бенефициенти със сходни проекти, между бенефициенти и длъжностни лица от управляващите органи, между бенефициенти, подизпълнители и консултанти;
- ✓ “надуване” на цените по проекти с намерение разликата да се разпредели между служителите, осигурили одобрението на проекта, бенефициента и фирмата – доставчик на оборудването.

2.3.2. След получаването на данни за лице, замислило или подготвящо извършването на престъпление, при необходимост се проверява достоверността на информацията и *се реализират мерки* в две насоки:

• *разубеждаване и отказване на такива лица* от започване на незаконна дейност. Прилагат се мерките, посочени в т. 3.2. Съдържанието на разубеждаващите и отказващите мерки, тяхната интензивност и тактика на прилагане се определят, както и при индивидуалнопревантивната работа, от особеностите на лицата, замислили извършването на престъпления, тяхното поведение на работното място и бита, криминалните им нагласи и връзки, степента им на осведоменост за формите и методите на оперативно-издирвателната дейност и на разследването;

• *създаване на пречеща обстановка*, водеща до невъзможност за реализиране на престъпния замисъл – прилагат се мерките, посочени в т. 3.2. За недопускане в бъдеще на нередности и измами трябва да се направи всичко възможно да се отстранят условията, благоприятстващи извършването на замислените престъпления.

2.4. Пресичане на престъпна дейност

Пресичането на престъпления със средства от фондове на Европейския съюз

¹⁶ Приготовлението за извършване на престъпление, съгласно чл. 17, ал. 1 от НК, е създаването на условия за извършване му преди да е започнало неговото изпълнение.

представлява осъществяване на мерки и мероприятия, насочени към преустановяване на започнала престъпна дейност, предотвратяване на настъпването или ограничаване размера на общественотоопасните последици.

С оглед характера и особеностите на престъпната дейност, засягаща финансовите интереси на ЕС, пресичането ѝ заема важно място в нейната превенция, тъй като даже и при довършване на инкриминираните действия, в голяма част от случаите има възможност да се предотврати нанасянето на щети на бюджетите на Общността и на България, като не се допуска изплащането на субсидии или на средства по проектите.

2.4.1. Пресичане на злоупотреби и на неправомерно получаване на евросредства може да се осъществи най-често в следните случаи:

- *установяване на престъпна дейност на стадия на опита*¹⁷. За целта е нужна изпреварваща информация от достоверни източници, взаимодействие и съдействие на служители от звената по установяване на нередности, мониторинг, одит и финансов контрол към управляващите органи на отделните оперативни програми¹⁸.

Според статистическата отчетност за периода 2002-2009 г. регистрираните опити за престъпления със средства от фондове на ЕС са много малко: 2 опита по чл. 212, ал. 3 през 2007 г. с 791 хил. лв. предотвратена щета; един опит по чл. 212, ал. 3 за 2008 г. без щета; 2 опита за 2008 г. по чл. 245б, ал. 1 с щета 39 хил. лв. Вероятно установените престъпни деяния на стадия на опита са многократно повече, но по една или друга причина са останали извън информационно-статистическата система.

- *пресичане на продължавана престъпна дейност*. В голяма част от случаите престъпната дейност в сферата на осъществяваната от ЕС финансова помощ за България е продължавана, като еднотипни или различни по своя характер

¹⁷ Опит за престъпление, съгласно чл. 18, ал. 1 от НК, е започнало изпълнение на престъплението, при което изпълнителното деяние не е довършено или макар и да е довършено, не са настъпили предвидените в закона и искани от дееца общественотоопасни последици.

¹⁸ Като пример може да се посочи компетентната и бърза реакция на Министерство на финансите в качеството му на управляващ орган на ОП "Административен капацитет" по проект, отнасящ се до неправителствения сектор като посредник между общинската администрация и бизнеса. Примерът илюстрира и често срещани нарушения при изпълнението на проекти по ОПАК. Съгласно изискванията на програмата, по проектите се признават и одобряват само преки разходи, т.е. извършени дейности и услуги от лица и фирми, като не се предвижда заплащане на дейности на ръководителите на проектите. Тяхната печалба се формира от непреките разходи, представляващи начисления от 18% от стойността на преките разходи. За да увеличат собствените си приходи, ръководителите на проектите увеличават по различни начини преките разходи чрез съставяне на документи с невярно съдържание за дейности, които в действителност не са извършени в пълен обем, или самите те извършват неполагащи им се дейности.

Бенефициент по проекта за административния капацитет в неправителствения сектор е юридическо лице – асоциация. Сключен е договор за безвъзмездна помощ за близо 200 хил. лв. При проверка на документацията на проекта от експерт от отдел "Финансово управление" се установява, че асоциацията бенефициент е преиздала командировъчни заповеди за ръководителя на проекта и двамата координатори. През юли 2009 г. бенефициентът отправя до УО искане за плащане на преки разходи от командировки на стойност 8400 лв. и непреки разходи 1512 лв., съставляващи 18% от нея. Искането е отхвърлено, тъй като командировъчните са за участниците в ръководния екип. В ново искане от август 2009 г. същите лица са записани като експерти.

Благодарение на финансовата проверка, подаденият сигнал до Софийска районна прокуратура и извършената проверка на служител от сектор "Фондове на ЕС" – отдел "Икономическа полиция" при ГДКП е документиран опит за измама, предотвратено е нанасянето на конкретната щета, както и по-нататъшно неправомерно усвояване на средства по програмата.

действия се извършват през целия период на изпълнение на проектите. По този начин с пресичането на престъпната дейност на определен етап не се допуска както извършване на следващи епизоди, така и неправомерно усвояване на средства по проектите¹⁹;

- това се отнася и до *разкриването на схеми на злоупотреби по СЕПП* за дадена стопанска година, с което се преустановява реализирането им от бенефициентите през следващите години;

- *разкриване на предикатна престъпна дейност*, с което не се допуска настъпването на вредни последици от последващи правомерни административни действия на управляващите органи. Например, своевременното разкриване на престъпления по чл. 248а, ал. 2 и 3 – представяне на неверни сведения с цел получаване на субсидии, предотвратява неправомерното им отпускане и/или изплащане на бенефициентите.

2.4.2. Полицейските действия за пресичане на злоупотреби с евросредства по принцип съвпадат с действията по тяхното предотвратяване или разкриване. Като подходящи и резултатни могат да се посочат:

- извършването на проверки по сигнали на звената по нередности и на различните контролни структури към управляващите органи на оперативните програми. Правно основание за такива проверки е възлагането на работа по т. нар. “прокурорски преписки”, което е най-често срещаната оперативна практика по отношение на предприєдинителните програми и продължаваща понастоящем по отношение на закононарушенията при структурните фондове. В основната част от случаите служителите от Икономическа полиция пресичат на различни етапи започнала престъпна дейност и/или предотвратяват неправомерно получаване на финансови средства по еврофондове и от националния бюджет;

- изпращането на сигнали за нарушения и предизвикването на проверки от страна на специализираните звена за борба с нередностите и измамите към управляващите органи по оперативните програми²⁰;

- извършването на проверки, самостоятелно или съвместно с контролни органи, по сигнали за нередности при провеждане на търгове за отдаване под наем или аренда на държавна и общинска земя;

- изпращането на сигнали до компетентните органи за нередности при провеждане на такива търгове с цел предприемане на необходимите действия;

¹⁹ По сигнали са пресечени злоупотреби със служебно положение за получаване на имотни облаги без правно основание от служители от министерства, администриращи оперативни програми на ЕС. По силата на длъжностните си задължения служителите са запознати с технологията за оценка на финансовите обосновки на проектите по ОП и имат възможност да влияят на класирането им чрез въвеждане в някои от тях на подходящи финансови показатели. Срещу заплащане работят с консултантски фирми, изготвящи проекти по ОП. Попълват апликационни форми, изготвят бюджети на проектите, дават консултации, включително и от работните си места, във връзка с условията за кандидатстване и изискванията към съдържанието на документите, дават и информация за хода на оценяването на проектите. В някои случаи регистрират консултантски фирми на името на свои близки.

Благодарение на навременната оперативна и процесуално-следствена работа е пресечена по-нататъшната неправомерна дейност на служителите, с което се преустановява съществуващият конфликт на интереси, копрометиращ конкурсните процедури и избора на печелившите проекти по програмите.

²⁰ СИП при ОДМВР-Перник уведомява отдел “Борба с измамите и противодействие на корупцията” към Държавен фонд “Земеделие” за това, че земеделски производител е декларирал неверни обстоятелства относно земи, заявени по СЕПП. Извършена е повторна проверка на подадените документи. Констатирано е наддеклариране на 60 ха площ и заявяване на 3 парцела, обработвани от други производители. Предотвратено е неправомерно получаване на субсидии.

- изпращането на сигнали до управляващите органи за станали известни нарушения с цел да се спрат плащания по договори или да се прекратят договори (ако е приложимо);
- изпращането на сигнали до управляващите органи за подозрителни съвпадения на одобряване по едно и също време на няколко проекта с идентично съдържание и на една и съща стойност;
- уведомяването на финансовите контролни органи за нарушения на бюджетната дисциплина и подозрения за извършени престъпления;
- сигнализиране на компетентните контролни органи и предизвикването на проверки на консултантски фирми, които изработват проекти по различните оперативни програми на ЕС и др.

Методиката и тактиката на пресичането на престъпната дейност се подчиняват на нуждата от осъществяване на комплекс от бързи и ефективни оперативно-издирвателни мероприятия и процесуално-следствени действия, за да не се допусне довършването на престъпленията, извършването на нови епизоди и/или неправомерно отпускане и получаване на средства по проекти във връзка с програмите по усвояване на средства от структурните фондове и кохезионния фонд на Европейския съюз.

**УЧАСТНИЦИ В НАЦИОНАЛНИЯ КООРДИНАЦИОНЕН
МЕХАНИЗЪМ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ИЗМАМИТЕ И
НЕРЕДНОСТИТЕ, ЗАСЯГАЩИ ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ
НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ**

1. AFCOS-България

Координационна структура за борба с измамите в България е Съветът за координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности. На оперативното ниво цялостната дейност на Съвета, подпомагането и координирането на взаимодействието между неговите членове се осъществяват от Дирекция “Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности” – МВР.

2. Държавна агенция по национална сигурност**3. Комисия за финансов надзор към МС****4. Съдебна власт:**

- Върховна касационна прокуратура (Специализирано звено за борба със злоупотребите с евросредства), окръжни и районни прокуратури;
- структури на отдел “Национална следствена служба”;
- съдилища.

5. Структури на Министерството на вътрешните работи:

- Главна дирекция “Криминална полиция”;
- Главна Дирекция “Борба с организираната престъпност”;
- Главна дирекция “Гранична полиция”;
- Главна дирекция “Досъдебно производство”.

6. Структури на Министерството на финансите:

- Агенция “Митници”;
- Агенцията за държавна финансова инспекция;
- Националната агенция по приходите;
- Дирекция “Национален фонд”;
- Дирекция “Централно звено за финансиране и договаряне”;
- Дирекция “Управление на средствата от Европейския съюз”;
- Дирекция “Одит на средствата от Европейския съюз”.

7. Структури на Министерството на земеделието и храните:

- Държавен фонд „Земеделие”;
- Национална ветеринарномедицинска служба;
- Дирекция „Европейски и международни програми и проекти”;
- Дирекция „Развитие на селските райони”.

8. Министерство на правосъдието.**9. Министерство на труда и социалната политика.****9. Министерство на околната среда и водите.****10. Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията.****11. Министерство на икономиката, енергетиката и туризма.****12. Министерство на регионалното развитие и благоустройството**

- Агенция “Пътна инфраструктура”

13. Министерство на държавната администрация и административната реформа.