



ВОЕННА АКАДЕМИЯ „ГЕОРГИ С. РАКОВСКИ“

**ФАКУЛТЕТ „НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА“
КАТЕДРА „МЕНИДЖМЪНТ НА СИГУРНОСТТА И ОТБРАНАТА“**

РУМЕН ВЪЛЧЕВ ГАНЕВ

**СЪВРЕМЕННИ ПОДХОДИ
ЗА ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА
СРЕД СЛУЖИТЕЛИТЕ НА МВР**

**АВТОРЕФЕРАТ
НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД**

**за придобиване на образователната и научна степен „доктор“
в област на висшето образование 9. „Сигурност и отбрана“
професионално направление 9.1. „Национална сигурност“**

**Научна специалност „Организация и управление извън сферата
на материалното производство (Управление на сигурността и отбраната)“**

Научен ръководител:

Проф. д-р Лидия Стоянова Велкова

НАУЧНО ЖУРИ:

Рецензенти: полк. доц. д-р Тотко Симеонов Симеонов
проф. д-р Павел Георгиев Павлов

Становища: проф. д-р Стефан Иванов Мичев
доц. д-р Руси Владимиров Янев
проф. д-р Лидия Стоянова Велкова

СОФИЯ, 2019

Дисертационният труд е обсъден на катедрен съвет на 16.04.2019 г. и е насочен за защита пред Научно жури от катедра „Мениджмънт на сигурността и отбраната“ при факултет „Национална сигурност и отбрана“ на Военна академия „Г. С. Раковски“ – София, по научната специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство (Управление на сигурността и отбраната)“.

Дисертантът е докторант в самостоятелна форма на обучение в катедра „Мениджмънт на сигурността и отбраната“ при факултет „Национална сигурност и отбрана“ на Военна академия „Г. С. Раковски“.

Основните изследвания по дисертационния труд са проведени в Министерство на вътрешните работи.

Обемът на дисертационния труд е 160 страници, в това число 26 графики, 1 схема и 17 таблици.

Библиографията съдържа 82 източника, в т.ч. 67 заглавия на кирилица и 15 заглавия на латиница.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 28.06.2019 г., от 14.00 часа, в академична зала № 3 на Военна академия „Г.С. Раковски“, гр. София, бул. „Евлоги Георгиев“ № 82.

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в научния отдел на Военна академия „Г.С. Раковски“.

Автор: Румен Вълчев Ганев

Заглавие: „Съвременни подходи за предотвратяване на корупцията сред служителите на МВР“

Тираж 20 бр.

Излиза от печат на2019 г.

СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД:

УВОД

ПЪРВА ГЛАВА

КОРУПЦИЯТА В ОРГАНИТЕ НА ВЪТРЕШНОТО МИНИСТЕРСТВО КАТО ОБЕКТ НА АНАЛИЗ

- 1. Правни основи за противодействие на корупцията**
- 2. Понятие, произход и видове корупция в органите на МВР**
- 3. Фактори, определящи разпространението на корупцията в МВР**
- 4. Международен опит и прилагани методологии при разследване на корупционни деяния в органите на държавната администрация**

ИЗВОДИ ОТ ГЛАВА ПЪРВА

ВТОРА ГЛАВА

ТЕСТОВЕТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ КАТО СИСТЕМА ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

- 1. Същност и съдържание на тестовете за интегритет като механизъм за противодействие на корупцията**
- 2. Процедура за провеждане на тест за професионален интегритет**
 - 2.1. Задължения на служителите, провеждащи тестовете*
 - 2.2. Последици от провеждането на тестове за интегритет*
- 3. Добри практики по прилагането на тестове за интегритет в други държави**

ИЗВОДИ ОТ ГЛАВА ВТОРА

ТРЕТА ГЛАВА

АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА АНТИКОРУПЦИОННАТА ДЕЙНОСТ В СИСТЕМАТА НА МВР И РАЗРАБОТВАНЕ НА ПРОГНОЗИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕТО ѝ ЧРЕЗ ПРИЛАГАНЕ НА ТЕСТОВЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

- 1. Методи и изследвания, приложени при изучаване състоянието на антикорупционната дейност в МВР**
 - 1.1. Описание на извършения SWOT анализ*
 - 1.2. Описание на анкетното изследване и анализ на резултатите*
- 2. Разработване на механизми за контрол и управление на процесите при предотвратяване и противодействие на корупцията в МВР**
 - 2.1. Способи и мерки за подобряване и усъвършенстване на вътрешноведомствената система за противодействие на корупцията в министерството*
 - 2.2. Приноси за усъвършенстване на системата за противодействие на корупцията в МВР при провеждане на тестовете за интегритет*

ИЗВОДИ ОТ ГЛАВА ТРЕТА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПРИЛОЖЕНИЕ

Анкетна карта

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Корупцията е социално, антиобществено явление, характеризиращо се с морален дефицит на отделната личност или социална група и с противозаконно използване на служебно или друго положение за получаване на наследваща се облага. Българското законодателство няма легално и общовалидно понятие за корупцията. За дефинирането и се използват международноправни актове, ратифицирани от Република България. Те изброително посочват корупционните престъпления, които държавите трябва да обявят като престъпления в националните си законодателства. Хармонизирането на законодателството ни с международните актове доведе до създаването на правен инструментариум за реализиране на наказателна отговорност по отношение на корупционните престъпления, които са злоупотреба с власт или нарушение на служебни задължения с цел лично облагодетелстване, за сметка на интересите на обществото; поставяне в зависимост от получаването на определена облага; извършването на правомерно действие по служба; противозаконно преразпределяне на ресурси в ущърб на обществения интерес, когато деецът цели лично (не само негово, но и на друго лице) облагодетелстване.

Корупционните престъпления като цяло и в частност извършваните от служители на МВР са незначителен дял от общия брой на престъпленията в България и съставляват малък процент от всички санкционирани престъпления. Но разпространението и в Република България, особено в органите на вътрешното ведомство е осезаемо за всеки и заема размери, предизвикващи безпокойство и несигурност в обществото и ръководството на държавата. Служителите на МВР са призвани да се борят с престъпността, да я предотвратяват, да осигуряват обществения ред и сигурност. Това са служители на държавата, които изпитват върху себе си всички кризисни процеси, случващи се в държавата, социално икономическата несигурност, честите законови промени и пр. Всичко това осезателно им се отразява, което за съжаление доведе и до това, че особено през последните 15 години противозаконните прояви, включително и корупционните от страна на служителите на МВР, се превърнаха в рядко санкционирано ежедневие. Престъпленията, извършвани от органите на МВР и свързани с тяхната служебна дейност са с повишена обществена опасност, защото от една страна нарушават нормалната им дейност, от друга страна, вредят на авторитета на държавата и държавната власт, а не на последно място нарушават съществено права и свободи на гражданите, които са призвани да защитават и охраняват. Служителите на МВР, извършващи корупционни престъпления са лица, притежаващи държавна власт, но и специални знания, притежават богат арсенал от инструменти, които затрудняват разкриването и доказването на престъпната им дейност. Поради това е необходим мощен и ефективен комплекс от мерки, които да обхванат превенцията на този вид престъпност, нейното осуетяване и пресичане.

В дисертационния труд е анализиран процеса на тестовете за интегритет. Съществуват доказателства, че социалните, легалните, политическите и икономическите аспекти на развитието са свързани, и че корупцията във всеки един сектор пречи на развитието на всички тях. Вече е достатъчно ясно, че когато проникне сред държавния и частния сектор, корупцията е сериозна пречка за ефективно управление, икономически

растеж и стабилност, и че спешно има нужда от антикорупционни политики и законодателство на национално и международно ниво. В повечето страни сериозните усилия за борба с корупцията са все още в най-ранния си стадии на развитие и е трудно да се получи надеждна информация за природата и степента на вътрешна и транснационална корупция. Проблемите са усложнени от много широкия характер на този феномен и липсата на консенсус относно легални или криминологични определения, които могат да формират основата на международни и сравнителни изследвания. Независимо от това, някои юрисдикции са развили успешни антикорупционни мерки. Антикорупционният инструментариум се основава и на уроците, научени от дейности за техническо сътрудничество, спонсорирани от Глобалната програма срещу корупцията. Инструментариумът се основава и на Конвенцията на ООН против корупцията, която описва мерките за оценяване на произхода и степента на корупцията и тези използвани за възпиране, предотвратяване и борба с корупцията, за интегриране на информацията и опит, придобит в успешни национални антикорупционни стратегии.

Настоящият труд е актуален и обоснован, в научен и практически смисъл, доколкото има своето значение за оптимизацията и прилагането в практиката на комплекс от превантивни мерки, които биха могли да доведат до предотвратяване или до силно намаляване на възможностите за реализиране на този вид престъпност, основаващи се на обобщения от дългогодишната практика на автора като директор на структурата, която се бори с корупционните престъпления в МВР.

Основен акцент в него е възможността за ограничаване на корупционните престъпления, извършвани от служители на МВР чрез предлагане на комплекс от мерки по осуетяване на обективните дадености, благоприятстващи извършването им и повишаване на субективното усещане у всеки служител за възможността, чрез извършването им да има за него трайни негативни последици. Тази тематика е актуална, защото рефлектира пряко върху облика на държавните институции и би могла да има положителен ефект и върху обществото като цяло.

Обект на дисертационния труд са обществените отношения, свързани с наличието и широкото разпространение на корупционни престъпления, извършвани от служители на МВР.

Предмет на дисертационния труд са тестовете за интегритет като ефективен, съвременен и специфичен инструмент за противодействие на корупцията в МВР.

Основната хипотеза е, че установяването на обективни и субективни фактори, улесняващи извършването на корупционни престъпления, извършвани от служители на МВР, и на закономерности при проявлението и доказването им чрез обобщаването и анализа на оперативна, следствена, прокурорска и съдебна практика може да доведе до методически препоръки и тактически правила, които имат характер на важен инструмент преди всичко по линия на предотвратяването и ранното разкриване признаците им с оглед недопускане на тяхното извършване или довършване.

Не само неразкриването и трудното доказване на този вид престъпност и грешките в процеса на събирането и фиксирането на доказателства, но и самото им извършване, води до

сериозно накърняване авторитета на разследващите от една страна, и на институцията МВР, от друга страна.

Целта на дисертационния труд е да създаде и представи система от действащи мерки за предотвратяване на корупция в МВР, разработени на база анализирани тенденции в корупционната престъпност, осъществявана от служители на МВР.

За постигането на тази цел са решени и следните **основни задачи** на дисертационния труд:

1. Задълбочено изучаване на същността на корупцията като вид антисоциално явление и анализ на законовия и институционален инструментариум за противодействието на корупцията в МВР.

2. Дефиниране и анализиране на факторите, които оказват съществено влияние върху появата и разпространението на корупцията в МВР.

3. Описание на тестовите за интегритет като съвременен метод и приложима система за противодействие на корупцията на служителите в МВР.

4. Изучаване на чуждестранния опит в правната регламентация и провеждането на тестове за интегритет.

5. Формулиране на предложения за усъвършенстване на дейности, процеси и системи за противодействие на корупцията, чрез проверки на професионалния интегритет на служители на МВР.

Методология на изследването. Така формулираната цел и поставените основни задачи са решени с помощта на прилагането на различни общонаучни методи за изследване от теорията на познанието, като: литературен обзор; исторически анализ; системен подход; анализ и синтез; анкетен метод (пряко писмено допитване), използван като количествен метод за изследване на по-голяма аудитория при набавянето на информация; сравнение и моделиране и анализ на информацията в общонаучната теоретична част на изследването. За верифициране на резултатите от теоретичното изследване в доказателствената част на дисертационния труд е използван SWOT анализ, като комплексен метод на стратегическия анализ.

При провеждането на емпиричното изследване, в контекста на спецификата на дисертационния труд са приложени и други общонаучни методи на познание като:

1. Изучаване на оперативни, наказателни дела и досъдебни производства, образувани за престъпления по служба и подкуп.

2. Пряко наблюдение и участие в работата на разследващите по различни случаи.

3. Изучаване и обобщаване на данни за извършителите и пострадалите от АИС – МВР.

4. Интервюта със следователи и оперативни работници, с които авторът работи и към настоящия момент.

5. Лично участие и ръководене на провеждането на ОИМ във връзка с водените досъдебни производства по корупционни престъпления, извършвани от служители на МВР.

6. Анализ на международния опит по превенция на корупцията в органите на държавната администрация.

За по-голяма задълбоченост и конкретика на научното изследване, същото е извършено при следните **ограничения**:

1. Изследването на разпространение на корупционни престъпления, извършвани от служители на МВР, осъществявана от служителите на МВР обхваща периода 2013 – 2017 г.

2. В настоящия дисертационен труд са изследвани закони, подзаконови актове и стратегически документи, както и ратифицирани международни такива, които имат отношение към изследваната проблематика.

3. Не са разгледани документи, съдържащи класифицирана информация, касаещи МВР и националната сигурност.

Резултатите от дисертационния труд имат както научно-теоретично, така и практическо приложение. В *научно отношение* те могат да послужат в учебния процес на Военна академия „Г. С. Раковски“, Академия на МВР, както и в други висши училища и научноизследователски организации, работещи в сферата на превенцията на корупцията, като значим за националната сигурност въпрос. В *практическо отношение*, се очаква приложимостта на разработката да е значима, тъй като осигурява добра платформа за системното разбиране и натрупване на познание от страна на държавните институции, организациите и гражданите, за ролята и значението на противодействието на корупцията в МВР за развитието на сложните социални системи. Предложените тестове за интегритет, като инструмент за противодействие на корупцията, създават условия за повишаване на ефективността на антикорупционната дейност в МВР като достъпна и конкретна мярка за нейното подобряване.

2. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Структурата на дисертационния труд включва увод, изложение в три глави, заключение и списък на използваната литература.

В **увода** е представена концепцията на дисертацията, изведени са основните аргументи за избора на темата, обекта и предмета на изследването, обоснована е неговата актуалност и значимост. Формулирани са целта и задачите на научното дирене, изложени са основните подходи при осъществяване на изследването, представени са аргументи за избора на методи за анализ и оценка.

2.1. Първа глава е озаглавена *„Корупцията в органите на вътрешното министерство като обект на анализ“*. В тази част на изследването последователно са представени правните основи за противодействието на корупцията; основните понятия и фактори, определящи нейното разпространение в МВР и са разгледани видовете корупция в системата на МВР. Анализирани са факторите, определящи разпространението на корупцията в системата на министерството и е представен международния опит и прилагани методологии при разследване на корупционни деяния в органите на държавната администрация. В края на първа глава са формулирани основни изводи от направените съждения.

В началото на дисертационното изследване са разгледани основните международноправни и вътрешни нормативни актове, на които се основава антикорупционната политика на страната, каквито са „Конвенцията на Съвета на Европа по наказателната отговорност за корупцията“ от 27.01.1999 г., „Конвенция на ООН срещу корупцията“ от 31.10.2003 г., Наказателния кодекс на Република България, Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията от 15.04.2015 г. и създадената на нейна основа Концепция за превенция и противодействие на корупцията в МВР от март 2016 г., Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020 г. и Концепцията за превенция и противодействие на корупцията в МВР 2016-2020 г.

При разработване на структурата на изследването са взети предвид някои от двадесетте водещи принципа в противодействието на корупцията на Резолюция (97) 24 за:

- криминализация на националната и международната корупция;
- независимост на органите, занимаващи се с превенция, разследване и правораздаване във връзка с извършени корупционни престъпления и възможности за осигуряване необходимите правомощия при събиране на доказателства и при защитата на лицата, оказващи съдействие на властта при противодействие на корупцията;
- разработване на мерки за конфискация и отнемане на имущество във връзка с извършени корупционни престъпления;
- ограничаване имунитета срещу наказателно преследване за извършени корупционни престъпления до минимално необходимия;
- въвеждане на ефективно финансово законодателство за противодействие на корупцията;

- прозрачност в процеса на вземане на решения от страна на административните органи;
- възможност за обективни финансови и данъчни проверки, включително и на органи в държавната администрация, за откриване на корупция в държавната администрация;
- осигуряване на система на отговорност, която да доведе до намаляване на корупционните правонарушения при длъжностните лица;
- мерки за защита на лицата, претърпели вреди в резултат на корупционно престъпление;
- предприемане на действия за международно сътрудничество във всички области на противодействието на корупцията.

Подробно е разгледана законодателната рамка на актовете на ЕС, като са анализирани основните три групи като: актове, пряко регулиращи обществените отношения във връзка с борбата с корупцията; актове, които имат препоръчително – рамкиращ характер по отношение необходимостта от въвеждане на определени правни институти в националните законодателства и актове, които имат смесен характер: въвеждат някои основни понятия и/или дават легални дефиниции относно корупцията и свързаните с нея последици и дават препоръки за изграждане на националното законодателство.

В резултат на направения анализ е установено, че много от актовете на Европейския съюз дефинират понятията активна и пасивна корупция, измама, както и лицата, които могат да бъдат субекти на корупционни правонарушения. В някои от случаите тези актове са отворени и към държави, които не са членове на ЕС. Съществуват тенденции към изграждане на единни международни стандарти за разкриване, разследване и доказване на корупционни престъпления и се създава система от нормативни актове, които не регламентират пряко противодействието на корупцията, но имат пряко отношение към изграждане на правила, свързани с регулиране на последиците от корупционни действия и поведение, както и актовете, чрез които се предвижда въвеждането на превантивни мерки за ограничаване на възможностите за измами и корупция. Видно от направеното изследване, първостепенна задача на антикорупционното законодателство е защитата на интересите на обществото и повишаване престижа на държавната институция като цяло и в частност на вътрешното ведомство, както и създаването на система от организационни и правни мерки, гарантиращи недопускането и ограничаването на корупционното поведение на държавните служители, както и неизбежността на наказателната, административна и дисциплинарна отговорност за извършените от тях корупционни престъпления и правонарушения.

В тази част на дисертационното изследване подробно са представени и разгледани основните дефиниции, свързани с понятието *корупция* и подходите при определяне на неговата същност. Анализирани са основните елементи на корупционното поведение, същността на понятието „неследваща се облага“ и най-ярката проява на корупцията, каквато е подкупът. Изследвани са основните нормативни документи, разкриващи в българското законодателство същността и видовете корупция в държавната администрация и в частност в МВР. Разгледани са понятия, като корупционни престъпления и легално въведените от

началото на 2018 г. в българското законодателство понятия „корупция“, „конфликт на интереси“, „частен интерес“ и „облага“.¹

Като цяло корупцията е сложно социално-икономическо, административно, политическо и едва след това правно понятие. Тя се проявява под различни форми и обхваща много сфери от обществения живот. Може да се опише като антиобществено явление, характеризиращо се с морален дефицит на отделната личност или социална група и с противозаконно използване на служебно или друго положение за получаване на наследваща се облага.

Предотвратяването и пресичането на корупцията е сложен и дълъг процес, който предполага предприемането не само на криминологически мерки, но и на общо социални такива. Най-важната общосоциална мярка е с дългосрочен характер – това е засилването на социалната сигурност на служителите в МВР. Тя не е свързана толкова с повишаване на месечното им възнаграждение, колкото с усещането им за сигурност и отговорност на държавата за тях. Защото ежегодните законови промени, свързани със социалната им стабилност водят до социална несигурност за тях и техните семейства, а усещането им за държавата като организъм, който цели по-скоро да им отнеме, отколкото да им даде, води до рефлекс, да вземат подкупи, докато са на позицията, която изпълняват. Необходимо е законово да се установи, че в случай на корупционно престъпление служителят на МВР, който го е извършил, ще бъде лишен от всички социални придобивки, включително и от обезщетенията при пенсиониране, ведомствено жилище, ако ползва такова, право да работи в друга администрация. Като специализирани криминологични мерки за пресичане и осуетяване на корупцията могат да се предприемат по-сериозни проучвания при започване на работа в МВР, проверка на всички сигнали за корупция, не само постъпили по анонимната телефонна линия или през страницата на МВР, но и придобили публичност чрез средствата за масова информация.

Такива мерки могат да се предвидят при първоначалното и последващо обучение на служителите в АМВР и на работното място, като се предвидят възможности за кариерно развитие, базирани на постиженията, квалификацията и личностното представяне на конкретния служител. Криминологична мярка за превенция на корупцията могат да бъдат тестовете за интегритет, които да се провеждат по направление на дейност, тематично, планирано, спонтанно, за да засилят усещането за контрол сред служителите, склонни на корупционно поведение. Криминологична мярка за превенция на корупцията би могла да бъде и масова кампания по масмедията, свързана с популяризиране на резултатите от борбата с корупционните престъпления, извършвани от служители на МВР, с разяснителни елементи, касаещи условията, при които извършването на тези престъпления се улеснява от различни обективни и субективни фактори. Образователни програми, насочени към гражданите, свързани с действията, които трябва да предприемат, ако им бъде поискан подкуп от служител на МВР. Разбира се тази негативна по своята същност информация трябва да бъде съчетавана с положителна оценка на работата, когато има основание за такава, с цел подобряване престижа на държавната институция пред широката общественост и повишаване доверието на гражданите в полицейските органи.

¹ Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), в сила от 23.01.2018 г., обн. ДВ, бр.7 от 19.01.2018 г., доп. бр.21 от 09.03.2018 г.

В първа глава на дисертационното изследване са анализирани видовете корупция в органите на МВР. Корупционните действия, извършвани от полицейските служители са елемент от корупционната престъпност като цяло. Към настоящия момент те представляват относително масово и устойчиво явление, социално детерминирано и със свое структурно разпределение. Всяка форма на познание е път с посока от незнанието към познанието, от непълните данни към тяхната съвкупност и цялост, от явлението към същината и установяването на истината. В този смисъл добрата теоретична обезпеченост на разследващите органи, на оперативноиздирвателните структури, както и на гражданите и юридически лица, които се конфронтират с корупцията всеки ден, е важен инструмент за повишаване ефективността на превенцията на корупционната престъпност, осъществявана от служителите на министерството.

Корупцията сред служителите на правоохранителните органи е явление, на което в повечето европейски страни през последните две десетилетия се обръща нарастващо внимание. За разлика от противодействието на корупцията в други професионални области като магистрати, политици или служители в данъчната администрация, за които липсват стандартни или общоевропейски подходи, при противодействието на корупцията в полицията въпросите стоят по-различно. На национално равнище в редица европейски страни са разработени стратегии и са предприети реформи в право охранителните органи, често под надзора на законодателните институции. В България през април 2015 г. от Министерски съвет е приета Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г., с която правителството декларира като акцент в цялостната си политика справянето с корупцията и нейното овладяване. Поставените задачи са свързани с изваждане на приоритетите на държавната политика за превенция и противодействие на корупцията във всички сфери на държавната администрация; предвиждане на комплекс от конкретни мерки по линия на антикорупцията; очертаване на институционална система за превенция и противодействие на корупцията; определяне на отговорни институции и на механизми за прилагане на мониторинг при изпълнението на стратегията.

Полезността от приемането на такава антикорупционна стратегия бе обусловена от очакванията на българското общество и препоръките от Доклада на Европейската комисия за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и оценка от януари 2015 г. Документът съобразява констатациите и препоръките в докладите на Европейската комисия, оценката на въздействието на Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, антикорупционния доклад на Европейския съюз, актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и други аналитични и стратегически източници с отношение към противодействието на корупцията.

Корупцията, осъществявана от служители на МВР, е явление, което в голяма степен влияе и може да обезличи редица организационни, функционални, санкционни и антикорупционни мерки в обществения живот поради факта, че тези служители са призвани да разкриват и противодействат на корупционните престъпления като цяло. В този смисъл реакцията по отношение на корупционни действия, осъществявани от полицейски служители, трябва да бъде безкомпромисна, адекватна, навременна и с обществен отглас. Още през 2008 г. държавата изразява това свое намерение и създава като свой инструмент за

постигането му в рамките на МВР дирекция „Вътрешна сигурност“ (ДВС-МВР). Тя е структура на МВР за оперативноиздирвателна, информационно-аналитична и организационна дейност по превенция, предотвратяване, пресичане и разкриване на престъпления, извършени от служители на министерството. Разработва общите изисквания и основните регламентиращи документи по извършване на процедура по проучване за надеждност в МВР и оказва методическа помощ на проучващите органи в службите за сигурност и обществен ред в МВР. Дирекцията проучва за надеждност служители, съобразно определената им компетентност в Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и издава, отказва, прекратява или отнема разрешения за достъп до класифицирана информация, както и осъществяват контрол за надеждност на лицата, получили достъп до класифицирана информация по реда на раздел VI от гл.6 на Правилника за прилагане на ЗЗКИ.

Противодействието на корупцията в МВР е от изключително значение не само за ефективната превенция, но и има изключително отражение в гражданското общество, чието доверие към полицията в последните години намаля значително, заради корупцията. Правителството на Република България в лицето на МВР и Дирекция „Вътрешна сигурност“ имат ясно изразена воля за справяне с явлението „корупция“ в различните ѝ форми на проява. Ефективността на работата в голяма степен се обуславя от включването на екипи с научен и практичен опит в различни професионални направления. Когато нейната работа се фокусира почти изцяло на превенцията това означава, че корупцията е сведена до възможния минимум.

За нуждите на дисертационния труд са изследвани признаците на корупция, осъществявана от служителите на МВР. Корупцията в министерството е частен случай на корупцията въобще, като специфичното при нея е, че се осъществява от служители, които се възползват от служебното си положение, авторитет и статус. Най-често това е в противоречие и за сметка на законните интереси на обществото и държавата, с цел получаване на облага от материален или нематериален характер за себе си или други лица по престъпен начин.

Корупционно действие, извършено от служител на МВР е налице, когато:

- 1) има противоположен характер, накърняващ интересите на службата, в която служителят работи;
- 2) за осъществяването му се възползва от служебното си положение;
- 3) с реализирането му се цели лично или за екипа, в който работи материално обогатяване;
- 4) служителят получава за себе си, за групата, с която работи или за трето лице материална или нематериална облага, придобита чрез извършване на престъпление или правонарушение;
- 5) подронва се престижа на структурата, която представлява.

Проучването, извършено в хода на работата по дисертацията чрез провеждане на интервюта с оперативни работници по противодействие на корупцията в МВР и следователи, провеждали процесуално-следствени действия при разследвания на корупционни престъпления в държавната администрация установи, че корупционните прояви най-често се изразяват в следните деяния:

- подкуп;
- злоупотреба със служебно положение, връзки с престъпни групи или техни лидери, или отделни членове (най-често „чадъросване” или захранване с информация от масивите на МВР);
- влияние при вземане на решения по досъдебни производства, в полза на извършители на престъпления;
- фалшифициране на доказателства по досъдебни производства;
- получаване на подаръци в материална или нематериална форма за повлияване на процедури, от които подаряващия има интерес да се случат по определен начин и в определено време, най-често по-кратко от предвиденото по закон или подзаконов нормативен акт.

От горното изброяване е видно, че корупционните действия, извършвани от служители на МВР са многопластово явление, могат да имат характер на престъпления или правонарушения и имат различни проявления. При изследването е установено, че корупционните действия се осъществяват както от изпълнителския състав, така и от ръководни служители. В този смисъл *първият* класификационен критерий е *длъжностното положение* на извършителя: според него корупцията в МВР е извършвана от служители на МВР от изпълнителския състав и от ръководители на средно и високо управленско равнище.

Вторият класификационен критерий, изведен на база проведените интервюта е степента на повторяемост при извършването на дадено корупционно престъпление. Според този критерий корупцията, извършвана от служители на МВР е *системна* и *епизодична*. Системната корупция се отличава със своята продължителност, трайност на корупционните връзки между служителите и различни граждани или юридически лица, която трайност се обуславя от характера на служебните задължения на извършителите, най-често свързани с контролни дейности или предоставяне на услуги. Епизодичната корупция се проявява в отделни деяния с корупционен характер, извършвани от служители на МВР с цел лично облагодетелстване. Тук липсват характерните за системната корупция връзки между служителите в дадено звено от една страна, и между тях и гражданите, или юридическите лица, от друга страна.

Третият критерий за класификация на корупцията е *активността* на субекта на корупционните действия. Според този критерий корупцията, извършвана от служители на МВР бива *активна* и *пасивна*. Активна корупция, осъществявана от служител на МВР е налице, когато той извършва конкретни действия, за да получи неполагащо му се възнаграждение, създавайки пределни условия за това. Пасивната корупция на свой ред е налице, когато служителят на МВР противоправно бездейства, не изпълнява своите служебни задължения с цел да получи неследваща му се облага.

Според проведеното от автора изследване се обособи и *четвърти критерий* за класификация на корупцията, изразяващ се в насочеността на облагите, получени от извършването на корупционните действия. Според този критерий корупцията в МВР може да се класифицира на *хоризонтална* и *вертикална*. При хоризонталната корупция контактът на служителя на МВР е само с граждани и юридически лица, преди или по време на извършване на корупционното действие, най-често чрез подкуп, изразяващ се в искане и вземане на парична сума срещу предоставяне на услуги. При вертикалната корупция е характерно, че

служителят на МВР, който получава наследващо му се възнаграждение от граждани или юридически лица, разделя придобитите неправомерно облаги с непосредствените си ръководители. Нерядко това е свързано с осигуряване на безпрепятствено осъществяване на корупционните деяния от страна на ръководителя, получаващ облагата.

В първата част на дисертационното изследване също така са разгледани факторите, определящи разпространението на корупцията в МВР и международният опит и прилаганите методологии при разследване на корупционни деяния в органите на държавната администрация.

Извършването на корупция предполага съществени различия между обявените и реалните ценности и формират в членовете на обществото двойни стандарти на морал и поведение. Липсата на морални и нравствени начала в поведението на органи, облечени в държавновластнически правомощия намира израз най-често в тяхната корумпираност, която се изразява в извършването на корупционни действия с различен характер и проявни форми. Социалните мрежи и масовите медии редовно информират широката общественост с примери за ежедневните заплатки на такива служители – длъжностни лица, злоупотребяващи с правомощията, дадени им от държавата с цел личното си обогатяване. Тези процеси водят до уронване престижа на държавната власт като цяло в очите на гражданите. Въпреки това явление служителите, които осъществяват ежедневно корупционни действия, продължават да се възползват пред очите на населението неправомерно от служебното си положение. Корупцията на ниско, изпълнителско ниво е масова. Тя е привлекателна за служителите, които я осъществяват, но и за гражданите, които я подстрекават, насърчават и допускат с това, че представлява минимален риск и за двете страни. Тя е свързана с ценностната система не само на получателя на наследващата се облага, но и с тази на лицата, които им я предлагат и дават. Подкупите се явяват в случая средство за решаване на постоянно възникващи проблеми на гражданите с различен, битов характер, а подкупът се явява неголяма сума за постоянната възможност да се извършват малки нарушения на закони и инструкции. Корупцията на това ниво е мащабна и безкрайно опасна, защото създава благоприятен фон за съществуването на останалите ѝ форми.

Моралната и етичната атмосфера на обществото също в достатъчна степен влияят на състоянието на корупцията в държавата като цяло и в частност в МВР. Най-честият импулс за извършването на корупционно действие е субективно усещаното от служителя чувство за компенсация за някакъв вид ощетяване, свързано със служебната му дейност и кариера. Важна особеност е и социално психологическият климат в обществото, свързан със съществуването на споменатите по-горе двойни морални стандарти, които влияят благоприятно на развитието на явленията корупция. Те допускат от една страна корупцията да се счита за неприемливо и недопустимо явление. От друга страна обаче корупцията, особено на ниско ниво, е приемлива и допускана от голяма част от обществото.

Формулирането и обобщаването на факторите, които повлияват и благоприятстват корупционните действия, извършвани от служители на МВР, е важен елемент в процеса на създаване на инструментариум от мерки, с които да се повлияе на тези фактори. Основна група сред криминогенните фактори, обуславящи корупцията в МВР са *социално икономическите* фактори. Голяма част от тези фактори са свързани и с географското положение на държавата, от административната ѝ структура, от взаимоотношенията между

полицейските структури по места и представителите на местната власт, кметовете и общинските съветници. По различен начин се извършват корупционните престъпления от служители на МВР в големия и малкия град, в туристически атрактивните или обратно непосещаваните населени места, крайграничните зони и населените места в близост до граничните контролно-пропускателни пунктове и др. Това са географски и икономически обусловени фактори, които повлияват на корупционния натиск, осъществяван над служителите на гранична полиция, на звената „Миграция“, на служителите от звената за български документи за самоличност и т.н.

В дисертационното изследване подробно са разгледани и анализирани и останалите групи криминогенни фактори, които имат влияние върху разпространението на корупцията в МВР, като *организационно управленските, правните, информационните и психологическите фактори*. В тази връзка най-ефективен способ за противодействие на корупцията в МВР се явява превенцията и недопускането ѝ чрез комплекс от мерки, насочени към установяване, ограничаване и отстраняване на криминогенните фактори, които способстват за съществуването ѝ. Това ще доведе до подобряване средата за сигурност, до удовлетворение на отделните граждани от случващото се в държавата, до повишаване доверието им към правозащитните институции и увереността им, че те са в състояние да защитят техните законни права и интереси.

Разследването на корупционните деяния в органите на държавната администрация се извършва в различните държави по света по различен начин, като за нуждите на научното дирене е изследван чуждия опит на САЩ и някои от страните-членки на ЕС, като Гърция, Кипър, Румъния, Унгария, Словакия, Франция, Испания, Германия, Нидерландия, Италия, Австрия и др. относно наличните методологии за разследване на корупцията сред служителите от държавната администрация в т.ч. и по високите етажи на властта.

В заключени по първа глава от дисертационното изследване може да се обобщи, че предотвратяването и пресичането на корупцията е сложен и дълъг процес, който предполага предприемането не само на криминологически мерки, но и на общо социални такива. Най-важната общо социална мярка е с дългосрочен характер – това е засилването на социалната сигурност на служителите в МВР. Тя не е свързана толкова с повишаване на месечното им възнаграждение, колкото с усещането им за сигурност и отговорност на държавата за тях.

Работата в МВР предполага високи професионални и етични изисквания към служителите, без значение от мястото им в йерархичната структура на министерството, поради което тяхното служебно поведение трябва да е безупречно, съобразено с високите стандарти на общочовешкия и професионален морал. Ето защо корупцията, осъществявана от служители на МВР с намерението да се обогатят лично чрез извършване на нарушения или престъпления, е недопустимо за институцията явление, противно на интересите на обществото и държавата. Корупционното поведение е недопустимо за системата на МВР. Служебното поведение на служителите на министерството трябва да е безупречно, съобразено с високите стандарти на общочовешкия и професионален морал. Само дълбоко осъзнатото призвание и служебния дълг, спазването на принципите и нормите на професионалната етика биха гарантирали високо професионално и етично поведение от страна на служителите на МВР, което ще доведе до ефективно изпълнение на законово

възложените им задачи и ще повиши доверието в институцията от страна на обществото и гражданите.

Според представените в глава първа на научния труд съждения са изведени следните **изводи**:

- ✓ Корупцията е негативно, антисоциално явление, с характерните елементи на престъпление и към него трябва да се прилагат всички законово регламентирани механизми.
- ✓ Извършваните от служителите на МВР корупционни престъпления са с висока обществена опасност, тъй като нарушават дейността в отделните структури на министерството и вредят на авторитета на държавната институция;
- ✓ Мотивите за извършването на корупционните престъпления от служителите на МВР, са основни – личното обогатяване и допълнителни – усещането за безнаказаност и подкрепата на колектива;
- ✓ Необходимо е предприемането на мерки и изграждането на законодателен инструментариум за формиране на конструктивна работна среда и осигуряване на такива условия на труд, чрез които биха се ограничили проявите на корупция сред служителите на МВР.

2.2. Във Втора глава, с наименование „*Тестовете за интегритет като система за противодействие на корупцията*” последователно са разгледани същността и съдържанието на тестовете за интегритет като механизъм за противодействие на корупцията. Представена е процедурата за провеждането на тест за професионален интегритет, като са анализирани задълженията на служителите, провеждащи тестовете и последиците от тяхното провеждане. В края на втора глава са разгледани добри практики по прилагането на тестовете за интегритет в други държави.

Последователно във втора глава на дисертационното изследване са разгледани основните характеристики и същност на тестовете за интегритет. Установено е, че тестовете за интегритет са инструмент, който подобрява дейностите по предотвратяването пресичането и разкриването на престъпления и нарушения свързани с корупция. Целите на проверката на интегритета на служителите са:

1. Да се определи дали даден служител или структура се занимава с корупционни практики и/или дейности;
2. Да се увеличи действителния и очаквания риск, че корумпираните служители ще бъдат разкрити, като по този начин те бъдат възпирани от корупционно поведение.

Тестовете за интегритет не са фокусирани върху определени лица, за които вече има индикации или съмнение за извършващо се или извършено престъпление или дисциплинарно нарушение. В такива случаи прокуратурата ще започне конкретни разследвания или административните органи ще инициират необходимите вътрешни дисциплинарни производства. Поводът за провеждането на тестове за интегритет най-често е информация за възможни нарушения от конкретна функционална група от служители.

Изводите, че е необходимо да се извърши проверка на интегритета, могат да бъдат получени чрез следните три сценария:

1. На базата на анализа на риска, в администрацията определени функции могат да бъдат идентифицирани като особено податливи на корупция, без конкретно подозрение срещу определени длъжностни лица. Фокусът на тази конкретна функции за анализ е концентриран на външните контакти с гражданите, при които служителите имат компетентност да взимат важни решения (благоприятни или увреждащи актове). Рисковете зависят от местата и средата, в които служителите работят.

2. Получена информация чрез жалби или от правоохранителните органи, за организация или структура, която предоставя или управлява услуги, мерки за техническа надзор или наказателни жалби, че не всички официални действия, извършвани в областта на тяхната компетентност са били изпълнени в съответствие със закона.

3. Информация получена от граждани, които споделят своя опит или на надеждна трета страна преживявала събития/инциденти, които пораждат съмнения за корупция в определена област на приложение.

Тестове за професионален интегритет са възможни при съществуващи факти, свързани с реални докладвани нарушения, както и при установени корупционни рискове, съществуващи в дадена структура. Чрез приоритизиране отговорност на структурата, която ще провежда тестовете е да реши дали и колко спешни тестове за интегритет трябва да бъдат проведени. Очевидно е, че при ограничени човешки и материални ресурси фокусът е върху прилагането на такива тестове за интегритет и спрямо такива случаи, при които се счита, че има отрицателно външно въздействие и по този начин може да настъпят вреди на репутацията на МВР. Поради тези причини процедурата за проверка на интегритета става единствено въз основа на резултатите от анализа на риска. Ако има достатъчно ресурси, такива тестове трябва да бъдат провеждани като се започне с лицата, които имат функции с висока степен на риск и отговорност за управлението.

В случай, че съществуват подходящи условия за изпълнението на тестове за интегритет необходимите дейности по подготовката и планирането започват след като са одобрени от ръководството. За да се гарантира върховенството на закона, предложените операции трябва да бъдат включени в годишен план за проверка на професионалния интегритет. Начинът на действие и нарушенията, които трябва да бъдат извършени по време на операцията за проверка на интегритета трябва да бъдат ясно и точно формулирани. Трябва да се подчертае, че целта на всяка проверовъчна дейност е да се предотвратят нарушения на правото, които биха могли да повлияят на имиджа и престижа на Министерството на вътрешните работи, както и за предотвратяване на корупционни фактори или всякакви други нередности, включващи служители на МВР. Изключителен ефект на превенция има публикуването на фактите за провеждането на тестове, защото всеки служител трябва да има предвид възможността да бъде подложен на този превантивен инструмент, по всяко време.

При планирането на конкретен тест за интегритет първо трябва да бъдат идентифицирани местоположението и съдържанието на полето на дейност, в което вероятно е възникнало корупционно или неправомерно поведение на служители. След като се изясни начина на действие на докладваните случаи, от специално обучени служители на структурата, определена да провежда тестовете, ще бъдат създадени симулирани ситуации или обстоятелства, в зависимост от това кои от тях ще привлекат вниманието на проверяваните лица. За тази цел обикновено е необходимо да се имитира очевидно

нарушение или действително да се извърши такова, за да се предизвикат корупционни действия на длъжностното лице. Ако тази маневра е успешна, служителят, който участва в теста, трябва да наблюдава поведението и другите действия на проверявания.

Има три различни възможни варианти за осъществяване на теста:

1. Най-предпочитаният вариант е проверявания обект да действа в съответствие със закона и да изпълнява правилно своите задължения. В този случай интегритетът на работника или служителя е проверен и проверяващият служител ще продължи тестването на други обекти.

2. Тестът може да завърши, и ако проверяваният се отнася с разбиране към изтъкнатите от проверяващия служител причини, като само го предупреди, без да му налага глоба.

3. Третата алтернатива е налице, когато проверяваният служител демонстрира нарушения на правните разпоредби и демонстрира действия, които очаква да бъдат възнаградени. В този случай поверяващият служител ще позволи на проверявания да съобщи характера и размера на желаната награда. Ако въз основа на действията на проверявания е установено извършване на престъпни деяния, служителите, прекратяват теста, уведомяват го служебно и изготвят съгласуван протокол в съответствие с разпоредбите на НПК. Ако прокуратурата стигне до извода, че нарушението на проверяваното лице не е престъпление, структурата, която провежда теста ще информира ръководителя на проверяваната структура за това, как е действало то. Пълната документация, свързана с проверката на интегритета се представя на ръководителя на проверяваното звено, за да бъдат предприети дисциплинарни и/или административни мерки, в съответствие с правните разпоредби. В случай, че бъдат открити други нарушения на професионалните задачи и задължения в рамките на процеса на тестване на професионалния интегритет, които не са свързани с конкретната проверявана дейност, ръководителят на структурата/институцията следва да разпoredи мерки в съответствие с нормативните актове.

За нуждите на дисертационното изследване подробно са рзгледани правомощията и задълженията на служителите, провеждащи тестовете за интегритет, съгласно ЗМВР².

Списък на основните разпоредби относно задълженията на служителите, извършващи проверки за интегритет трябва да бъдат разписани в специална инструкция. Още с подготовката и извършването на тестовете за интегритет служителите имат задължението да спазват основните човешки права и свободи, човешкото и професионално достойнство на субектите на проверките. Всяка дейност, която може да се определи като провокация или подбудителство към извършване на престъпления или нарушения на дисциплината спрямо лицето, обект на проверката, е изрично забранена. Процедурата за проверка на професионалния интегритет не е част от НПК, а е независима административна процедура. Затова на действащия под прикритие служител, който провежда тестовете за интегритет, не може да бъде разрешено да извършва престъпления в съответствие с общоприетите насоки. Проверката за професионален интегритет не е част от досъдебното производство, а е административна процедура, която има за цел да идентифицира и противодейства на корупционно поведение сред служителите на МВР. Цялата процедура на

² Виж чл.152а, ал.1 и сл. от Закон за министерството на вътрешните работи, обн. ДВ, бр.53 от 27 юни 2014 г. с изменения и допълнения.

проверката за професионален интегритет е специален вид дейност, която е предназначена и да запази вярата в държавната администрация, затова длъжностните лица трябва незабавно да спрат всякакви проверки за интегритет, ако има какъвто и да е риск за трета страна или дори за проверявания. Обикновено лицата, участващи в изпълнението на теста, изпълняват специални дейности по предварително планиран начин. Въпреки, че не са служители под прикритие в официалното разбиране на това, всъщност те действат подобно на такива. В повечето случаи те трябва да водят/ръководят процедурата на тестовете за интегритет чрез използването на различни лични документи и легенди. Това е необходимо за професионализма и правдоподобността на тяхното поведение.

Професионалното тестване за интегритет може да причини последици за административни процедури или може да предизвика досъдебно производство. В случай, че държавният служител, който се тества наруши закона и своите професионални задължения или извърши престъпление, има четири възможни последици от теста:

1. Проведеният тест за интегритет дава достатъчно доказателства за това, че съществува вероятност от извършено криминално деяние от тествания служител.
2. Поведението на проверявания по време на теста не може да бъде определено като престъпление, но може да е административно нарушение.
3. Реакциите на служителя, който се тества са елементарно нарушение/пропуски в работата и не нарушават закон и административни разпоредби.
4. Лицето, което се тества нарушава други професионални задачи и задължения, които не са свързани със специфичните дейности, които се проверяват.

В дисертационното изследване специално място е отделено и на добрите практики по прилагането на тестовете за интегритет в други държави. Подробно е разгледан Антикоруptionният инструментариум на ООН 2004 и основните аспекти за проверката за професионален интегритет, които включват:

- **Целеви и случайни тестове за интегритет:** Инструментариумът позволява целевите и случайни тестове за интегритет в зависимост от целта на тяхното прилагане.

- **Справедливост:** Антикоруptionният инструментариум на ООН настоява за честна процедура в честен съдебен процес. Затова се изискват аудио- и видео- записи. Проверяващите служители са отговорни за това, че проверяваните не действат с друга мотивация, различна от тяхното собствено желание.

- **Редовни повторения:** Тестването за интегритет е ефективно, ако се повтаря редовно. Дори и там, където не е възможно, целта е да се убедят потенциалните лица, които взимат подкуп, че проверките за професионален интегритет се провеждат редовно.

- **Проверката за професионален интегритет и Конституцията:** Всяка проверка за интегритет трябва да вземе под внимание националната конституция. По-специално сценариите свързани с „агент-провокактор” трябва да бъдат обосновани според националния НПК. Повечето правни системи изключват като доказателство използването на „агент-провокактор”.

- **Подходящи заплати за държавните служби:** Ако заплатите в държавните служби са изключително ниски има риск тестът за интегритет да не бъде приет като честен метод от тестваното лице или от широката общественост. В този случай тестовете ще бъдат

контрапродуктивни и могат да станат причина за упадък на морала на служителите в държавните служби.

В тази връзка в дисертационното изследване е разгледан международният опит от прилагането на програмите за проверка на интегритета сред служителите на Полицейския департамент на Ню Йорк (NYPD); столичните полицейски служби в Лондон (MPS); опита на министерството на вътрешните работи на Република Чехия и др. Същевременно е установено, че в редица страни членки на ЕС – като например Германия и Франция, такъв инструмент за противодействие на корупцията липсва и се счита, че той накърнява правата на служителите и за сега не се възнамерява неговото въвеждане. Затова в Германия се фокусира върху прилагането на други конкретни мерки, като ясни описания за дейността и работните потоци, и диференцирани контролни мерки. Освен това темите свързани с етиката, интегритета и всички видове корупция са включени във всички мерки за обучение и квалификация в държавните служби. В обученията се включват и всички последици от нарушение на нормативните документи.

В заключение по втора глава от дисертационния труд може да се обобщи, че тестовете за интегритет са най-добрият европейски модел за практики, който има ролята на модел за всички държави-членки, в които проверката за професионален интегритет се използва като много ефективно средство за предотвратяване на корупцията. Този тактически инструмент е проверено ефективно средство при предотвратяване проявите на корупцията сред държавните служители на всички нива. Корупцията в системата на публичното управление стимулира развитието на редица негативни явления, заплашващи устоите на държавата и обществото. От своя страна интегритетът в социалните системи е универсален и може да се разглежда като мярка на индивида, институцията, дейността или цялото общество. Интегритетът е критерият за доверие, компетентност, професионализъм и увереност. Полицията в демократичните общества изисква високи нива на интегритет, за да действа оптимално и да бъде възприемана от хората. От направения анализ на европейския и международен опит е установен единодушен консенсус, че интегритета на полицейските служители трябва да се разширява от съсредоточаването върху тяхното поведение и вътрешните разследвания на корупцията до разработването и прилагането на нови методи за контрол върху ценностната система на служителите от всички нива. Този опит е наложил необходимостта от друг механизъм, който да повлияе на съзнанието на служителите и да формира поведенческата им културата по такъв начин, че корупционното поведение да се счита за неприемливо.

В тази посока са и усилията, прилагани в МВР. Анализът на средата за сигурност и състоянието на министерството показва, че сред част от служителите на министерството се откриват дефицити в интегритета и съпричастността към политиките, приоритетите и постигането на целите на институцията. Сегашните методи за противодействие на корупцията не са достатъчно ефективни, поради което тестовете за интегритет могат да се наложат като новите форми за борба с корупцията и въздействие спрямо служители, изложени на корупционен риск и уязвимост.

С оглед постигнатото във втора глава на настоящия научен труд са направени следните **изводи**:

✓ Корупционните деяния в МВР се извършват под същественото влияние на социално-икономически, организационно-управленски, законови, информационни и психологически фактори.

✓ Наличието само на елементарен контрол върху дейността на служителите на МВР е недостатъчно и е изчерпано като механизъм за противодействие на корупцията, поради което е нужен друг по-ефективен начин за оказване на въздействие върху съзнанието и поведението на служителите.

✓ Европейският и международен опит доказват, че тестовете за интегритет са най-добрият модел и действено средство за предотвратяване на корупцията сред служителите от всички нива на съответните структури.

✓ Тестовете за интегритет, като изпитан тактически инструмент са най-подходящото приложимо средство при предотвратяване проявите на корупцията сред държавните служители в МВР.

2.3. Трета глава със заглавие „Анализ на състоянието на антикорупционната дейност в системата на МВР и разработване на прогнози за подобряването ѝ чрез предлагане на тестове за интегритет“ представя същността и резултатите от емпиричното изследване, проведено с цел разработването на механизми за контрол и управление на процесите при предотвратяване и противодействие на корупцията в МВР. В тази част на дисертационния труд са предложени способите и мерките за подобряване и усъвършенстване на вътрешноведомствената система за противодействие на корупцията в министерството.

В началото на трета глава са разгледани методите и изследванията, приложени при изучаване състоянието на антикорупционната дейност в МВР. За да се определят по-точно ролята и мястото на тестовете за интегритет като съвременна система за противодействие на корупцията сред служителите в МВР, както и да се потвърди или отхвърли основната хипотеза на научното дирене и засегнатите в двете теоретико-емпирични глави проблеми, са използвани методите на стратегическия анализ. Чрез този начин за анализ и оценка на възникналите ситуации и заплахи в стратегическата среда може най-добре да се прогнозира нейното развитие и да се изработят варианти за целенасочено поведение, което е необходимо при подпомагане вземането на решения за избор на най-подходящия измежду тях.³

За да се докаже или отхвърли издигната в увода на дисертационния труд основна хипотеза, както и предвид характерните особености на изследвания феномен, за целесъобразно в научното изследване дасе използва SWOT анализ като един вид комплексен метод за стратегически анализ. SWOT анализът е класически метод за стратегическо планиране, който съчетава четири фактора, чрез които се идентифицират дадената система или организация. Целта на анализа е чрез съчетаването на четирите елемента – силни и слаби страни, възможности и заплахи, да се получава полезна информация за промените във външната и вътрешната среда на организацията, на базата на което да се генерират ефективни и бързи стратегически решения. Силните и слабите страни представляват част от

³ Семерджиев, Цв. Стратегическо ръководство и лидерство – среда. С., 2007, с.109-110

вътрешната среда на организацията. Това са аспекти, върху които организацията може пряко да влияе и контролира. Възможностите и заплахите са фактори на външната среда, като първите позволяват на организацията да функционира и се развива в положителна посока, а вторите затрудняват нейното развитие, дори могат да я доведат до разрушаване. Възможностите и заплахите са част от външната среда, над които организацията не може да влияе, управлява и контролира, но трябва да ги отбелязва.

Като типична сложна организационна система, чиито съставни елементи са йерархично подредени, МВР представлява тази съвкупност от хора, ресурси и средства, обединени и функциониращи чрез организационните си отношения. В тази стройна организация определящи са правилата на взаимодействие между отделните елементи в процесите на функциониране на министерството, като най-важен е критерият за запазване целостта на системата. Всяка осъществявана в министерството дейност трябва да бъде подлагана на анализ с цел контролиране и запазване на приемливите параметри, необходими за ефективното и добро функциониране и управление на системата като цяло. Чрез анализирането ще се изведат и мерките, които биха имали най-ефикасно въздействие върху протичащите в организацията процеси и развитието на отделните ѝ елементи. В контекста на гореизложеното и за нуждите на дисертационното изследване, състоянието на антикорупционната дейност, осъществявана в МВР е представено чрез съставните части на SWOT анализа и са описани факторите, които имат най-голямо влияние върху изследваната система и прогнозиране на тяхното развитие в краткосрочен и дългосрочен план.

От друга страна, за потвърждаване на изведените в SWOT анализа елементи, като количествен метод за изследване на по-голяма аудитория от лица при набавянето на част от необходимата информация, е извършено и анкетното проучване. В практиката се приема, че статистическите анкети са подходящ метод на изследване, който се използва за събиране на информация за статистически съвкупности посредством поредицата от въпроси, на които анкетиранията лица дават своя свободен или „стандартизиран“ отговор, т.е. ограничен от няколко възможни.⁴

Целта на анкетното проучване, без да има претенциите да обхване изцяло поставените задачи, е да се потвърдят и допълнят данните на SWOT анализа.

Задачите на анкетното изследване имат за цел:

- да се оцени съществуващата в МВР единна система за противодействие на корупцията сред служителите на министерството и провежданата антикорупционна политика;

- да се определят факторите и причините за възникване на корупционните практики в МВР и отражението им върху дейността на служителите;

- да се определи мястото и ролята на тестовете за интегритет като ефективна мярка в борбата с корупцията и се оцени положително им влияние върху поведението на държавните служители в МВР.

За нуждите на дисертационния труд е направено сравняване на резултатите от анкетното изследване и елементите на SWOT анализа. В контекста на извършеното анкетно проучване се потвърждават и изведените констатации в отделните сегменти на SWOT анализа, като анкетното изследване в голяма степен подкрепя изводите по силните и слабите

⁴ Scheuren, F. What is a Survey? // <http://www.whatisasurvey.info/> - посетена на 16.12.2017 г.

страни на анализа и допринася за разширяване на вижданията пред възможностите за развитие и евентуалните заплахи за изследваната система.

От получените резултати при направеното сравнително изследване на резултатите от анкетно проучване и елементите на SWOT анализа са изведени и следните **изводи**:

- Изпълнена е целта на анкетното изследване – то има положителен принос при формулирането на отделните елементи на SWOT анализа, като получените от него резултати до голяма степен потвърждават и допълват елементите на анализа;

- Изпълнени са основните задачи на анкетното изследване, чрез които е постигната оценка на съществуващата в МВР единна система за противодействие на корупцията сред служителите на министерството и провежданата антикорупционна политика; определени са факторите и причините за възникване на корупционните практики в МВР и отражението им и върху дейността на служителите; определено е мястото и ролята на тестовите за интегритет като ефективна мярка в борбата с корупцията и е оценено тяхното положително влияние върху поведението на държавните служители в МВР.

На следващо място в трета глава на дисертационния труд са представени механизмите за контрол и управление на процесите при предотвратяване и противодействие на корупцията в МВР. Подборно са представяне способите и мерките за подобряване и усъвършенстване на вътрешноведомствената система за противодействие на корупцията в министерството. За оптимизиране на антикорупционната дейност в МВР вниманието трябва да се насочи към предприемането на мероприятия и набеязването на конкретни мерки, които биха способствали за най-ефективното преодоляване на установените слабости и пропуски в антикорупционната дейност на министерството. МВР обединява множество държавни органи, специализирани по поддържането на създадения правов ред и това го прави носител на високи обществени очаквания при изпълнение на делегираните му функции. От друга страна като основен елемент от сегмента „сигурност“ през последните пет години министерството е една от най-реформираните структури на държавната администрация, като част от реформите оказват неблагоприятен ефект върху интегритета на неговите служители. Нарастването на несигурността с непрекъснатите промени по отношение на социално-икономическото осигуряване на състава, пряко ангажиран в основните дейности на ведомството, липсата на адекватна политика за кариерно развитие и качествено професионално обучение, лошото и недостатъчно материално и техническо осигуряване, са едни от главните фактори, които най-много оказват влияние на мотивацията и лоялността на служителите, а също и на качеството на извършваната работа. Загубите в интегритета на служителите засягат най-пряко услугите, които министерството е призвано да предоставя на гражданите по предотвратяване, разследване и разкриване на престъпления, охрана и опазване на обществения ред и държавната граница, пожарната безопасност и защита на населението и не на последно място защитата на националната сигурност на страната.

От изведените елементи на SWOT анализа е установено, че едни от най-сериозните проблеми за министерството е наличието на слабости в ефективността на сегашните методите, прилагани за противодействие на корупцията. Ето защо усилията на ведомството трябва да се насочат в посока преодоляване на констатираните пропуски и отстраняване на възникналите проблеми, с което ще се постигне благоприятен ефект върху функционирането

на цялата система и отделните ѝ елементи, а от друга страна и не на последно място, ще се повиши и общественото доверие в институцията.

Със съзнанието за високата си обществена отговорност МВР полага систематични и целенасочени усилия за противодействие на корупцията във ведомството. Като израз на тези усилия през последните години са предприетите мерки за изграждане, поддържане и усъвършенстване на вътрешноведомствената система и прилаганите от нея способности за противодействие на корупцията сред служителите на МВР в следните основни направления:

- Създаване и поддържане на информационна среда за получаване, съхраняване, обработване и предоставяне за проверка на сигнали за корупция в структурите на МВР.

- Дефиниране на компетенциите, координационните и субординационни връзки между структурите и всички субекти във ведомството с функции за противодействие на корупцията.

- Създаване и изпълнение на обективни и надеждни вътрешноведомствени правила за превенция и противодействие на корупцията. Прилагане на оптимални механизми за контрол върху изпълнението на процедурите по тяхното прилагане.

- Гарантиране законността на прилаганите способности за противодействие на корупцията чрез поставянето им под прекия контрол на прокуратурата и органите на съдебната власт.

Прилагането на съответните способности в посочените направления има доказан положителен ефект върху дейностите за противодействие на корупцията в МВР, както следва:

- ✓ Сигурност и надеждност на информационната среда за получаване, съхраняване, обработване и предоставяне за проверка на сигнали за корупция в структурите на МВР.

- ✓ Ясно дефиниране на компетенциите, координационните и субординационни връзки между структурите и всички субекти във ведомството с функции за противодействие на корупцията.

- ✓ Създаване и изпълнение на обективни и надеждни вътрешноведомствени правила за превенция и противодействие на корупцията. Прилагане на оптимални механизми за контрол върху изпълнението на процедурите по тяхното прилагане.

- ✓ Гарантиране законността на прилаганите способности за противодействие на корупцията чрез поставянето им под прекия контрол на прокуратурата и органите на съдебната власт.

В резултат на направените изследвания по дисертационния труд могат да се изведат някои приноси за усъвършенстване на системата за противодействие на корупцията в МВР при провеждане на тестовете за интегритет. В елементите на SWOT анализа, подкрепен и от резултатите на анкетното проучване се откриват доказателства, че в МВР има работещ механизъм и релевантно правно-нормативно осигуряване на дейностите по превенция и противодействие на корупцията сред служителите на министерството. От друга страна критично остава отношението спрямо прилаганите в МВР мерки за справяне с това антисоциално явление.

Ето защо считаме, че важен момент за оптималното функциониране на вътрешноведомствената система за противодействие на корупцията в МВР е оптимизирането на регулаторните механизми на министерството при осъществяване на антикорупционната

му политика. В тази връзка организацията на работа, законовата рамка и функционалните компетентности на ангажираните структури в антикорупционната политика на МВР могат да бъдат обхванати и представени в единен общ механизъм **за мониторинг и контрол на дейностите по превенция и противодействие на корупцията в МВР.**

Чрез механизма по-добре ще се покажат протичащите в системата на МВР процеси и връзки между отделните структури при изпълнение на дейностите за борба с корупцията и ще се осъществи по-ефективното им управление и контрол. (Виж схема 1)

За ефективното прилагане на тестовете за интегритет и постигане на максимална ефикасност от получените резултати трябва да бъдат взети под внимание и следните

ПРЕПОРЪКИ:

- възприемане на регулярно информационно-аналитично осигуряване на дейностите по събиране, обработка, обобщаване и анализиране на информацията, свързана с получените в МВР сигнали с данни за корупционни деяния от служители на министерството;

- периодичен анализ и систематизиране на видовете корупционни практики, причините и факторите за тяхното възникване в МВР;

- изготвяне на профил на служителя на МВР, извършващ корупционни деяния, анализ на теоретичните и практически аспекти на девиантното поведение на извършителите на корупционни престъпления;

- разработване и прилагане на методика за кадровия подбор на служителите, които ще осъществяват тестовете за интегритет – определяне на специфичните изисквания за длъжностите, личностните качества, професионалните умения и компетентности, преминати първоначална полицейска и юридическа подготовка, психотест, проверка за почтеност и лоялност и др.;

- периодичен анализ и мониторинг на правно-нормативната уредба, необходима за качествено осигуряване на дейностите при противодействие и ограничаване на корупцията в МВР (законодателство и поднормативна уредба).

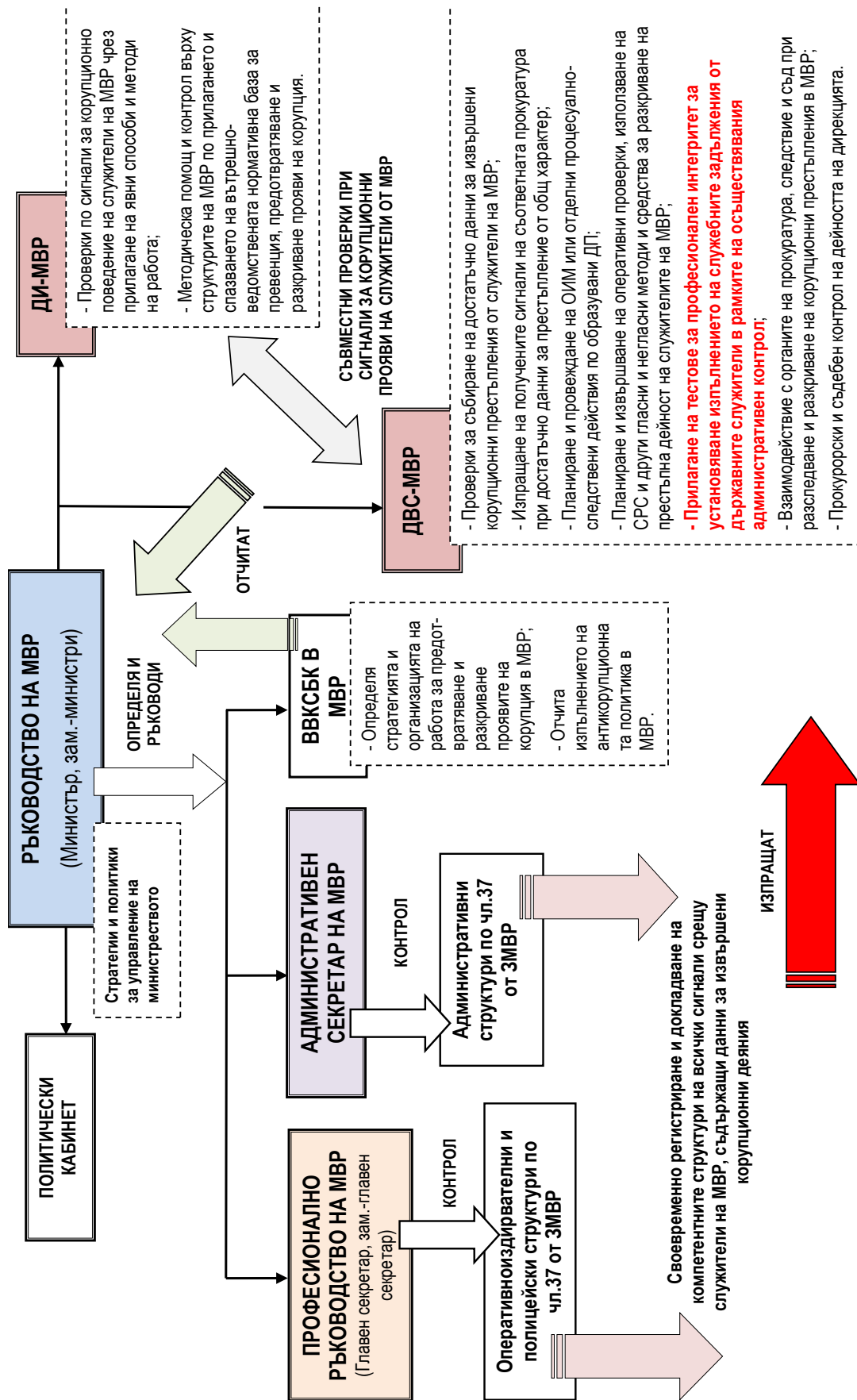


Схема 1 – Механизъм за мониторинг и контрол на дейностите по превенция и противодействие на корупцията в МВР

В заключение по трета глава от дисертационния труд може да се обобщи, че Министерството на вътрешните работи има необходимия капацитет и регулаторни лостове за качествено и ефективно противодействие и разкриване проявите на корупция сред своите служители. За провеждане на набелязаните политики и решаване на проблемите, свързани с корупцията като противообществено явление, в МВР се прилага релевантна правно-нормативна уредба, която въвежда ясни правила и начини за контрол над дейностите на всички нива от функционирането на структурите му. От съществено значение в борбата с корупцията са и получените знания при изучаването на международния опит. Те могат съществено да помогнат за дефинирането на акцентите за организиране на превантивни мерки по линия на противодействие на корупцията.

Само хармонията между призиването и служебния дълг, спазването на принципите и нормите на професионалната етика в МВР не са достатъчни за ефективното изпълнение на дейностите и не биха гарантирали повишаването на доверието и подкрепата на обществото спрямо служителите на министерството. Практиката е показала върната посока – нови механизми за контрол и управление на процесите в МВР за качествено предотвратяване и противодействие на корупцията сред служителите на министерството.

Според представените в глава трета на настоящия научен труд съждения могат да бъдат изведени следните **изводи**:

✓ В МВР съществуват добре разработени механизми за предотвратяване и ограничаване проявите на корупция сред служителите на министерството на всички нива от организационната му структура.

✓ Прилаганата законова и подзаконова нормативна уредба предоставят възможност за прилагането на най-подходящите способности и мерки при подобряване и усъвършенстване на вътрешноведомствената система за противодействие на корупцията в МВР.

✓ Тестовите за проверка на професионалния интегритет в МВР са новата качествена и ефективна мярка за противодействие на корупцията сред служителите на министерството.

✓ Чрез механизма за *мониторинг и контрол на дейностите при превенция и противодействие на корупцията в МВР* се показват по-добре протичащите в системата на министерството процеси и връзки при взаимодействието между структурите в осъществяваната антикорупционна политика на МВР, което спомага за по-ефективното им управление и контрол.

✓ Представените приноси за усъвършенстване на системата за противодействие на корупцията в МВР ще имат положително влияние върху цялостната политика на министерството в борбата с това противообществено явление, което от своя страна ще допринесе за повишаване на интегритета, лоялността и съпричастността на служителите на министерството към ценностите, приоритетите, целите и задачите на МВР и ще се повиши доверието на обществото към мисията и функциите на институцията.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключението на дисертационния труд се обобщават постигнатите резултати от изследването и се отчита изпълнението на поставените задачи.

Една от най-важните задачи, стоящи пред съвременните демократични държави е укрепването на обществения ред, спазването на законността и защитата на основните права и свободи на гражданите и обществото като цяло. Това е в непосредствена зависимост от поведението и качеството на изпълнение на дейностите на служителите, призвани да осъществяват тези задачи. Ето защо полицейските служители, като държавни служители, трябва да са олицетворение на реда и законовото присъствие в обществото. Те са носители на символите на държавността и законите, представители на държавната власт. Обществото дава оценката си за всички държавни институции най-вече чрез преценяване на нравствените ценности и поведение при изпълнение на служебните задължения от служителите на МВР. Корупционните престъпления сред служителите на министерството са не само антисоциално явление, те са в състояние да парализират работата на цели структури, да засилят недоверието на гражданите към държавните институции и да нарушат техния авторитет. Не може да се изкорени корупцията, извършвана от служители на МВР без това да е свързано с необходимостта от възстановяване на авторитета на ведомството пред широката общественост. Болшинството от гражданите на Република България макар да считат, че е недопустима корупцията в силова структура, призвана да се бори с престъпността знаят, че тя съществува. Това намалява доверието на гражданите, вярата им в справедливостта и способността на държавата да обезпечи техните права и законни интереси.

Корумпираните служители на МВР не са в състояние ефективно да противодействат на явленията и процесите, които реално застрашават нормалното съществуване на личността, обществото и държавата. В този смисъл проблемът за борбата с корупцията в МВР придобива все по-голямо значение. Корупционните практики в МВР като правозащитна структура ерозират трайно доверието в институцията, държавността и международния престиж на страната. Масовизирането на корупцията в МВР води до деформиране на общественото съзнание до степен на превръщане на корупционните прояви в негласна норма на поведение. За да има действителна промяна в тази сфера е необходимо предприемането на промени, които трябва да обхванат всички сфери от дейността на министерството – от подбора на кадри, първоначалното и последващо обучение, до непрекъснатото налагане на непримиримост към всяка корупционна проява, извършена от служител на МВР. Другата посока е в преодоляването на дефицитите в интегритета, лоялността и съпричастността на служителите към политиките, ценностите, приоритетите, целите и резултатите на институцията.

Обучаването към законност и морал ще изгради сред служителите антикорупционна позиция и поведение. Прозрачността, публичността и отчетността на работата ще подобрят стила на ръководство и осъществяваният контрол над дейността на структурите на министерството. Опитът е показал, че най-податлив на корупция е непрофесионално действащият полицай, немотивираният и недобре подготвен служител. Правилният начин за формиране на положителна мотивация за работа в органите на МВР (като основно

антикорупционно условие) е правилното обучение, поведението в пряка практическа обстановка, което налага предприемането на мерки в следните по-важни насоки – усъвършенстване на кадровата система, промяна в обучението и предприемането на ефективни действия за противодействие на корупцията. Системите за вътрешноведомствен контрол имат важно значение за предотвратяването и пресичането на корупцията в структурите на МВР. Министерството не може да се справи само с корупцията, независимо от техническата, нормативната и кадрова обезпеченост, която има. Затова е необходима адекватна организация и координация във всички елементи на законодателната, изпълнителната и съдебната власти.

В работата по настоящото научно изследване е постигната основната **цел на дисертационния труд**, като е представена система от действащи мерки за предотвратяване на корупция в МВР, разработени на база анализирани тенденции в корупционната престъпност, осъществявана от служители на министерството.

Изпълнени са **основните задачи** на дисертационния труд, като е изучена същността на корупцията в качеството ѝ на антисоциално явление и е анализиран законовия и институционален инструментариум за нейното противодействие в министерството; дефинирани и анализирани са факторите, които оказват съществено влияние върху проявата и разпространението на корупцията в МВР; описани са тестовете за интегритет като съвременен метод и система за противодействието на корупцията на служителите на МВР; изучен е чуждестранният опит в правната регламентация и провеждане на тестовете за интегритет; формулирани са предложения за усъвършенстване на дейности, процеси и системи за противодействие на корупцията чрез проверки на професионалния интегритет на служителите на МВР.

В резултат на извършените изследвания в научното дирене и получените резултати считаме, че е **защитена основната хипотеза** на дисертационния труд, а именно, че установяването на обективни и субективни фактори, улесняващи извършването на корупционни престъпления, извършвани от служители на МВР, и на закономерности при проявлението и доказването им чрез обобщаването и анализа на оперативна, следствена, прокурорска и съдебна практика, може да доведе до методически препоръки и тактически правила, които имат характер на важен инструмент преди всичко по линия на предотвратяването и ранното разкриване признаците им с оглед недопускане на тяхното извършване или довършване.

Не само неразкриването и трудното доказване на този вид престъпност и грешките в процеса на събирането и фиксирането на доказателства, но и самото им извършване, води до сериозно накърняване авторитета на разследващите от една страна, и на институцията МВР, от друга страна.

В заключение следва да се отбележи, че съвременната практиката при разследване и разкриване проявите на корупция сред служителите на МВР е доказала, че сегашните методи за противодействието на това антисоциално явление в министерството не са достатъчно ефективни. Тук идва на помощ качествено нов продукт, изпитан в европейската и международна практика – тестовете за установяване на изпълнението на служебните задължения от държавни служители на МВР. Това са най-новите форми за борба с

корупцията в министерството и въздействие спрямо служителите, изложени на корупционен риск и уязвимост. С този нов инструментариум ще се постигне цялостен положителен ефект при изпълнение функциите на МВР. Чрез неговия превантивен и дисциплиниращ ефект ще се допринесе за ограничаване на корупционните прояви сред служителите на министерството и ще се повиши качеството на изпълнение на основните дейности. С това ще се защити най-важната част от мисията на МВР като институцията, призвана да защитава законово установения обществен ред, гражданските права и свободи на обществото и интересите на държавата като цяло.

4. СПРАВКА ЗА ПРИНОСИТЕ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В процеса на изследователската работа са получени резултати, някои от които считаме, че представляват **приноси с научен и научно-приложен характер** в областта на изследваната материя.

Приноси с научен характер:

1. На основата на теоретичното осмисляне на корупцията като тежко, негативно антисоциално явление с елементи на престъпление е доказано, че извършваните от служителите на МВР корупционни престъпления са с висока обществена опасност, тъй като нарушават дейността в отделните структури на министерството и вредят на авторитета на държавната институция.

2. По нов начин и с допълнителни аргументи са систематизирани и обобщени мотивите за извършването на корупционни престъпления и са изведени основните параметри на корупционните престъпления сред служителите в системата на МВР.

Приноси с научно-приложен характер:

1. Приведени са доказателства и е аргументирана, и доказана потребността от предприемането на нови по-ефективни мерки посредством изграждането на законово обоснован инструментариум за ограничаване проявите на корупция сред служителите на МВР.

2. На основата на комплекс от оригинални критерии, синтезирани чрез изучаване на международния опит, са приведени доказателства в подкрепа на твърдението, че тестовете за интегритет са приложим ефективен механизъм за противодействие на корупцията в МВР, като за постигането на максимална ефикасност от тяхното прилагане са направени и съответните препоръки.

3. В резултат на направения анализ е предложено оптимизиране на регулаторните механизми на МВР при осъществяване на антикорупционната му политика, като организацията на работа, законовата рамка и функционалните компетентности на ангажираните в тази политика структури на министерството са обхванати и представени в разработения единен общ механизъм за *мониторинг и контрол на дейностите по превенция и противодействие на корупцията в МВР*.

5. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. *Тестовете за интегритет като инструмент за предотвратяване на корупцията и за изграждане и запазване на лоялността към системата на служителите на МВР*, Сборник доклади от годишната научна конференция на факултет „Национална сигурност и отбрана“, ВА, София, 2017.

2. *Contemporary Anti-Corruption Standards and Principles*, Criminological, Criminal and Legal Principles of Combating Corruption, Scientific Conference Abstracts of the V-th International scientific and practical conference March 31, Kharkov University of Internal Affairs, Ukraine, 2017.

3. *A Contemporary Concept of Management of an Anti-Corruption Authority*, European Law Enforcement Research Bulletin, Issue 17, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

4. *Трифункционален модел на добро управление на антикорупционни полицейски орган*, Сборник „Добри практики“, ИПА, София, 2017.

5. *Internal Security Directorate – Bulgaria*, Best Practices Manual, Improving the Cross-Border Cooperation for Preventing and Combating Fraud, Corruption and other illegal Activities in the South Eastern Europe, Bucharest, 201