

**АНТИКОРУПЦИОННИ ДОГОВОРНИ СТРАТЕГИИ В СТРОИТЕЛСТВОТО НА
ПЪТИЩА – СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ МЕЖДУ БЪЛГАРИЯ И АВСТРАЛИЯ**

инж. Методий Стелиянов, Варненски Свободен Университет “Черноризец Храбър”,

Варна, България,

E-mail: metodiy@abv.bg

д-р Мартина Георгиева, Русе, България, E-mail: yuliyanova.georgieva@gmail.com

Абстракт: *Въпреки основните разлики между кодифицираната природа на българското право и основата на общото право на австралийското договорно право, изследването идентифицира ценни практики, които България би могла да възприеме от Австралия, за да подобри целостта на договорните отношения в рамките на своята строителна индустрия. Докладът посочва австралийската рамка, която значително смекчава рисковете от корупция по време на фазите на възлагане на обществени поръчки и изпълнение на строителните проекти, отразявайки високото ѝ положение в международните индекси за възприятие на корупцията. Обратно, българската антикорупционна договорна рамка съдържа по-малко строги механизми за прилагане. Проучването предлага приемане на елементи от договорните и регулаторни подходи на Австралия с използването на AI за подобро въвеждане на мерките и ефективността на строителния сектор.*

Ключови думи: *Изкуствен интелект (ИИ), договорно право, кодификация, законодателство, антикорупционни мерки, правен интегритет, договорни условия, професионални стандарти, етични кодекси, отчетност, правоприлагане, международно сравнение.*

**ANTI-CORRUPTION CONTRACTUAL STRATEGIES IN ROAD CONSTRUCTION -
A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN BULGARIA AND AUSTRALIA**

eng. Metodiy Steliyanov, Varna Free University "Chernorizets Hrabar", Varna, Bulgaria,

E-mail: metodiy@abv.bg

Martina Georgieva, PhD Ruse, Bulgaria, E-mail: yuliyanova.georgieva@gmail.com

Summary: *Despite the foundational differences between the codified nature of Bulgarian law versus the common law basis of Australian contract law, the research identifies valuable practices that Bulgaria could adopt from Australia to enhance the integrity of contract relationships within its*

construction industry. The report points out the Australian framework, which significantly mitigates corruption risks during the procurement and execution phases of the construction projects, reflecting its high standing in international corruption perception indices. Conversely, Bulgarian anti-corruption contractual framework contains less rigorous enforcement mechanisms. The study suggests adoption of elements from Australia's contractual and regulatory approaches with the use of AI for enhanced introduction of the measures and effectiveness of its construction sector.

Keywords: *Artificial Intelligence (AI), contract law, codification, legislation, anti-corruption measures, legal integrity, contractual conditions, professional standards, ethics codes, accountability, legal enforcement, international comparison.*

Въведение

Ключът към ефективното справяне със социалните предизвикателства на България се крие в изграждане на стабилни договорни рамки, които да обслужват обществения интерес и да имат почти незабавно въздействие върху хората. За съжаление, съществуващите корупционни рискове при договорните отношения за строителство сериозно подкопават целостта и ефективността на инфраструктурните проекти в България, като по този начин засягат социално-икономическата структура на страната по няколко начина:

- Неефективност и пропилені ресурси в следствие на фаворизиране, подкупване или измама. Към тази група се вписват възлагането на договори на организации с по-ниска квалификация, което води до лошо качество на строителството и по-високи разходи. Това отклонява критични ресурси от други основни обществени услуги [1].

- Увеличени разходи и проектни закъснения повеляващи допълнителни финансови тежести върху данъкоплатците. Закъсненията в следствие на корупционни практики нарушават предоставянето на услуги, които са жизненоважни за икономическите и социалните обществени дейности [2].

- Възпрепятствано дългосрочно развитие, чрез потискане на конкуренцията и иновациите. По този начин се обезсърчава участието в пазара на обществени поръчки на добросъвестните изпълнители. Нещо, което се разпознава лесно поради последващата стагнация на умения и технологии, които са от решаващо значение за постигане на дългосрочните цели за развитие.

- Разрушено обществено доверие в публичните институции. Това води до скептицизъм, противоречиви интереси, липса на обществена подкрепа за бъдещи проекти и реформи, пропуснати възможности, които са от решаващо значение за справяне със социално-икономическите проблеми на страната.

В тази връзка е изключително важно да се установят стабилни договорни рамки, основани на най-добрите международни юридически практики, които защитават обществения интерес и насърчават почтеността. Изкуственият интелект (ИИ) може да подобри ефективността, производителността и прозрачността на процесите в тази насока. Но също така, ако не се управлява правилно, може да задълбочи съществуващите неравенства и да изостри социалните предизвикателства.

Изложение

Българското право е кодифицирано, докато Австралийското договорно право се основава на Английското общо право, като при него важи основният принцип за свободата на договаряне. Според това, страните са свободни да сключат каквато сделка решат. Характерно за Австралийското право е, че то е базирано на прецедентното право, за разлика от българското, което е част от континенталното (романо-германско) право. Въпреки разликите между двете правни системи, има много добри практики, които България и индустрията може да заимства и приложи в сферата на договорните отношения. В България, чл. 8. от Закона за задълженията и договорите, гласи, че *договорът е съглашение между две или повече лица, за да се създаде, уреди или унищожи една правна връзка между тях. Лицата се ползват от правата си, за да задоволяват своите интереси. Те не могат да упражняват тези права в противоречие с интересите на обществото*, съгласно който основният принцип на свободата е също спазен. Т.е. всяка от страните по договора има свободата да определи съдържанието му, стига то да не противоречи на закона или морала. Реално не се намират съществени противоречия в това направление между правните системи на двете държави.

В Австралия антикорупционното законодателство е специално интегрирано в договорите за пътно строителство чрез комбинация от законови изисквания, национални кодекси и договорни условия. Тези мерки гарантират съответствие и поддържат целостта през целия строителен процес, затова договорите за пътно строителство трябва да се придържат към националните закони за борба с корупцията. Тук се включва Наказателния кодекс, който съдържа нормативната база за

борбата с подкупите и корупцията. Тези закони са пряко посочени в условията на договора гарантирайки, че всички страни са запознати със своите законови задължения [3]. Също така, Австралийския Национален Кодекс на Практиката (НКП) за строителната индустрия, приет от федералното и отделните щатски правителства през 1990 година определя ясни и изпълними стандарти по отношение на поведението и етиката изисквани при изпълнение на строителни проекти. Този кодекс помага за предотвратяване на корупцията, като налага набор от приемливи практики и процедури, които всички страни участващи в проекта трябва да следват [4]. Като следствие от тези законови изисквания, често в договорните отношения се поставят условия, които засилват спазването на антикорупционните норми. Тези клаузи са от решаващо значение за овладяване на корупционните рискове по време на възложителните и изпълнителните етапи на проектите за пътно строителство [5]. Чрез директно интегриране на тези правни и процедурни компоненти Австралия се стреми да гарантира отчетност, етика и прозрачност в договорите за пътно строителство. По този начин страната намалява вероятността от корупция в инициативите за обществено строителство и се счита за страна с висока репутация за почтеност. Съгласно ранглистата на Трансперънси Интернешънъл, Австралия се подрежда на 14 място от 180 страни докато България се нарежда на 67 място съгласно показателя за корупция в общественния сектор за 2023 година.

В България антикорупционното законодателство е поместено в Глава осма. Престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции, Раздел III. Престъпления против правосъдието, Раздел IV. Подкуп в особената част на НК. Страната също има набор от професионални стандарти и насоки, предназначени да ръководят поведението и практиките на строителните фирми. Те са утвърдени посредством Кодекс за професионална етика на строителя (КПЕС) от Камерата на Строителите в България (КСБ). Тя е професионалната организация законово установена през 2006 година с цел да защитава интересите на своите членове и допринася за развитието на строителната индустрия в страната. Съществуват някои ключови разлики между КПЕС и НКП:

- 1) НКП се разработва и актуализира от Австралийския строителен съвет (АСС), който е независим орган въпреки, че е създаден от австралийското правителство. КПЕС се разработва и актуализира от КСБ, която е професионална организация, а не независим орган. Т.е. процесът на консултация не включва толкова разнообразен набор от заинтересовани страни (включително правителството) както при АСС.

2) НКП се прилага и наблюдава от АСС, която има правомощието да разследва предполагаеми нарушения на НКП и да налага санкции (глоби, отнемане на лицензи и забрана за участие в определени видове строителни проекти). КПЕС се прилага и наблюдава от КСБ, която може да предприеме дисциплинарни действия срещу членовете, както е посочено в Закона за Камарата на строителите.

3) НКП обхваща широк спектър от аспекти на строителната индустрия (технически стандарти, практики за здраве и безопасност, опазване на околната среда, взаимоотношения с клиенти и заинтересовани страни). Фокусът на КПЕС е върху етичните задължения и отговорности на членовете на КСБ.

4) НКП е законово обвързващ документ в Австралия. Т.е. строителните фирми са правно задължени да спазват неговите разпоредби или могат да бъдат подложени на законови действия. КПЕС няма императивен характер, очаква се членовете КСБ доброволно да го спазват, което не води автоматично до правни последици.

Въпреки, че има значителни разлики от юридическия характер, обхват, прилагане и процес на разработване и актуализиране, и двата документа имат за цел да насърчават професионализма, етичното поведение и качеството в строителната индустрия.

По отношение на правната структура на договорите, различаваме множество формати както в България така и в Австралия. Общото между двете държави е, че стопаните на пътя разполагат със стандартни формати върху чиято основа се определя крайното му съдържание. Но разликата в съдържанието им е съществена.

При анализ на:

1. Договор между Агенция „Пътна Инфраструктура“ и „Автомагистрали“ ЕАД от 2019 година в България за извършване на проучвателни, проектантски и строително-монтажни работи с цел доизграждане на автомагистрала „Хемус“, състоящ се от три участъка, с обща дължина от 88,94 км на стойност 1 150 000 000,00 лв. (един милиард сто и петдесет милиона лева) без ДДС е подписан в обем от 44, А4 страници, и

2. Договор в щата Западна Австралия между стопанина на пътя и изпълнител от 2023 година за извършване на строително-монтажни работи с цел разширяване на Грейт Нортърн Хайуей (Great Northern Highway), състоящ се от 5 участъка, с обща дължина от 15 км на стойност 23 000 000,00 AUD (двадесет и три милиона австралийски долара) без ДДС е подписан в обем от 161, А4 страници,

разбираме, че в България всяка договорна страница защитава 2 613 636,36 лв., докато в Австралия всяка договорна страница защитава 142 857,14 AUD инвестиран обществен интерес. Този опростен анализ заедно с проучването на Трансперънси Интернешънъл показва, че българското общество трябва по-стриктно да изисква от администраторите си по-силно да защитават обществения интерес. Т.е. необходимо е подобряване на механизмите на антикорупционните клаузи чрез:

1) Включване на законови изисквания, с което ясно и еднозначно да се посочат законите за установяване на правна задълженост на всички страни.

2) Ясно обособена правна йерархичност във връзка с всеки отделен проектен договор. Тук трябва да има изрично постановяване в съответствие с какво законодателство и нормативна уредба трябва да се извършват всички операции по договора (фиг.1).



Фигура 1: Пример за обща йерархична рамка.

Обикновено йерархията следва логиката от широки правни и регулаторни рамки до конкретни документи, свързани с даден проект. Тази йерархия гарантира, че са изпълнени основните правни изисквания, като същевременно предоставя специфични насоки и стандарти за точно и стандартно изпълнение на даден проект. Т.е. вариации на горепосочената йерархична рамка са възможни и те трябва да бъдат договорно дефинирани за да се гарантира, че правните и договорните задължения са ясни и разбираеми, свеждайки до минимум конфликтите или объркването при тяхното тълкуване и прилагане, което ще ги направи изпълними.

3) Приоритизация на антикорупционните мерки – това е проактивен подход, който помага за системно намаляване на рисковете от корупция чрез ясното им описание и вграждане на

тези мерки директно в договора съгласно специфичните фази на изпълнение и на управление на проекта.

4) Съвети за практическо изпълнение – тези ресурси помагат за администрирането на договора в ежедневните операции по проекта.

В Българските договори, както и в Австралийските се използват деклариращи клаузи. Тяхната цел е да намалят вероятността за материализация на рисковете от корупция чрез установяване на официален, прозрачен ангажимент от участващите страни. По този начин те задължават страните да се придържат към етичните стандарти и правните изисквания. Такъв пример е признанието от изпълнителя, че неговото съгласие с договора не се основава на измамни погрешни твърдения или неправомерно влияние. В договорите на АПИ този тип клауза е известна още като клауза „без подкуп“. Тя има най-общо следният вид: *„ИЗПЪЛНИТЕЛЯТ не е предложил или предоставил, нито ще предложи или предостави пряка или непряка облага, произтичаща от възлагането и/или от изпълнението на Договора, на лица, заемащи ръководни длъжности или служители на ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ“*. В случая клаузата е разположена в правилния раздел (Заявления и декларации на страните), т.е. в подходящ контекст, като нейната сила произхожда от съдържанието и правните последици свързани с нейното нарушаване. Възможните подобрения са следните:

- Съдържание – клаузата трябва ясно да посочва, че нито изпълнителят, нито неговият персонал могат да предлагат или предоставят каквито и да било стимули, подаръци или облаги на служителите на възложителя. Тъй като правна количествено-качествена дефиниция на думата „облага“ не е включена в съдържанието на договора, а това може да включва парични плащания, стоки, услуги или обещания за бъдещи ползи. Клаузата също трябва да посочи изрично, че това се отнася за всички лица, заемащи ръководни длъжности или служители на възложителя, независимо от тяхното ниво в йерархията.

- Начин на прилагане – трябва да бъде изяснен набор от процедури и мерки, които гарантират, че клаузата се спазва и прилага ефективно.

- Правни последици – изявлението трябва да посочва ясно правните последици от нейното нарушаване.

Значимостта на тези подобрения ще се изрази в ясно основание за правни действия, тъй като конкретните етични стандарти ще са изчерпателни и всяко отклонение предлага пряк път за търсене на средства за защита или налагане на санкции.

Други корупционни уязвимости в договорите за пътно строителство, са:

- Възлагането на договори без конкурентен процес на наддаване или с ограничена конкуренция. Това може да е признак за фаворизиране или тайно споразумение между участващите страни [6].
- Прекалено общи или неточни условия в договора, когато стандарти за изпълнение, обхвата на работа са неясен или услугата не е подробно описана се дава възможност за грешно тълкование, спорни или манипулационни практики [7].
- Необичайни условия на плащане – тук се разглеждат предпоставките изискващи значителни авансови плащания или плащания, които не съответстват на достигането на ключови проектни етапи. Те са индикатор за потенциална финансова злоупотреба [8].
- Липса на яснота за изпълнение на модификации по договора – споразумения, които предоставят бързи и лесни промени без структурираното им разглеждане дават възможност за злоупотреби. Такива са несправедлива промяна на условията или даване на неоправдани предимства на една от страните [7].
- Конфликтите на интереси се водят за сериозен „червен флаг“. При тях страните по договора може да са въввлечени в лични или скрити бизнес отношения. Това се позволява при договори, които не включват прилагане на ключови клаузи за осигуряване на прозрачност, отчетност и правилно управление. Такива са поставянето на ясни правила за прозрачност, наблюдение, одити, програми за обучение и осведоменост, и въвеждане на програми за независимо наблюдение.

Тези корупционни зависимости могат да бъдат парирани с изискване за подробни планове за управление на проектите. Те играят решаваща роля в предотвратяването на корупционни практики при управлението на договори чрез установяване на ясни процеси, отчетност и контрол. С тях се създава рамка, която не само ръководи успешното завършване на проектите, но също така предпазва от корупция именно чрез детайлното описване на процесните стъпки, които трябва да се извършат и по този начин гарантират, че всички действия се извършват прозрачно и етично. Австралийската практика изисква минимум шест отделни плана за управление на качеството, въздействието върху околната среда, здраве и безопасност, извънредни ситуации, доставките и временно управление на трафика. Към изпълнението на всички тези планове има изискване за рутинно независимо одитиране от трето лице, което трябва да е предварително одобрено от Възложителя. Практиката в България е свързана с изработването само на два плана и съгласно

последните изисквания отпреди 4-5 години, всичките тези планове са задължение на Изпълнителя (а не на Проектанта), който следва да ги представи за одобрение от Възложителя след сключването на договора за изпълнение. Изработват се План за Безопасност и Здраве (ПБЗ), който включва в себе си Плана за Организация и Изпълнение на Строителството (ПОИС) и План за Управление на Строителните Отпадъци (ПУСО). Това е още една практика, която следва да бъде подобрена.

Заклучение

Съгласно информацията от международни проучвания България не се счита за страна с висока репутация за почтеност въпреки, че анализа показва голямо ниво на сходство между двете системи за свободно сключване на сделките.

От гледна точка на договорните отношения в Българската строителна индустрия не са взети твърди и решителни мерки за справяне с корупцията. За което допринася същността на рамката за договаряне в България, тъй като тя предоставя благоприятна среда за извършване на корупционни практики и злоупотреби с публични средства.

Обсъдени са механизмите на антикорупционните клаузи и са посочени корупционни уязвимости в договорите за пътно строителство. Посочени са възможности за подобрене, които са практически доказани, че работят и могат да бъдат продуктивно въведени с асистенцията на изкуствен интелект.

Литература

[1] Fazekas, M., Poltoratskaia, V., Tóth, B. (2023) 'Corruption Risks and State Capture in Bulgarian Public Procurement', World Bank Group, Policy Research Working Paper 10444. Available from: <https://www.govtransparency.eu/corruption-risks-and-state-capture-in-bulgarian-public-procurement/>

[2] Stefanov, R., Yalamov, T., Karaboev, S. (2015) 'The Bulgarian Public Procurement Market: Corruption Risks and Dynamics in the Construction Sector', Government Favouritism in Europe, The Anticorruption Report, Volume 3. Available from: https://www.researchgate.net/publication/283517012_The_Bulgarian_Public_Procurement_Market_Corruption_Risks_and_Dynamics_in_the_Construction_Sector

[3] DSC. (2022) 'Design Services Contract (International) (DSCI-2022)', Australian Department of Defence. Available from: www.defence.gov.au

- [4] Hartley, R. (2009) 'Fighting Corruption in the Australian Construction Industry: The National Code of Practice', *Leadership and Management in Engineering*, July 2009, pp. 131-135. Available from: https://www.researchgate.net/publication/239427021_Fighting_Corruption_in_the_Australian_Construction_Industry_The_National_Code_of_Practice
- [5] CoC. (2023) 'Conditions of Contract – Book 2 – December 2023', Main Roads Western Australia. Available from: <https://www.mainroads.wa.gov.au/>
- [6] Decarolis, F., Giorgiantonio, C. (2022) 'Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders', *Decarolis and Giorgiantonio EPJ Data Science*, 18 March 2022, pp. 1-38. Available from: <https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-022-00325-x>
- [7] IBAC-CP. (2023) 'Red flags of corruption', Independent Broad-based Anti-corruption Commission. Available from: <https://www.ibac.vic.gov.au/corruption-procurement-risks-and-warning-signs>
- [8] IBAC-GM. (2023) 'Know the warning signs of corruption in procurement', Independent Broad-based Anti-corruption Commission. Available from: <https://www.ibac.vic.gov.au/know-warning-signs-corruption-procurement>