

## Б. СЪЗДАВАНЕ НА ОБЩА ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПРАВНА СРЕДА ЗА ОВЛАДЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА

Въпросите за създаване и привеждане в действие на ефикасни правни и институционални механизми, съдействащи за ограничаване и противодействие на корупцията, започват да се поставят сериозно от 1997-1998 г. от редица антикорупционни инициативи - първоначално главно неправителствени или публично-частни, сред които *Коалиция 2000*, като постепенно навлизат в правителствените програми и стратегии.

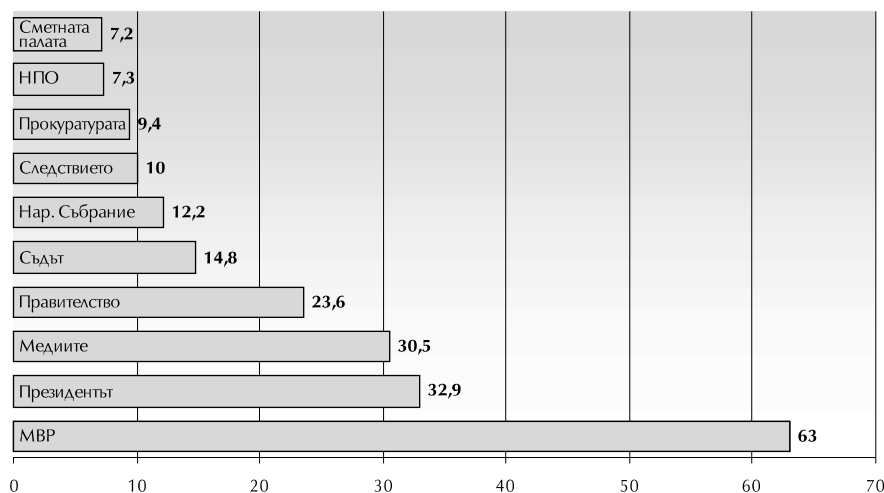
Поредица от политически решения и нормативни актове от края на 2001 и през 2002 г. са продиктувани от мотива за създаване на правно-институционална среда, неблагоприятна за корупция. В този смисъл внимание заслужава приетата на 1 октомври 2001 г. *Национална стратегия за противодействие на корупцията*, допълнена от *Програма за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията*, приета с решение на Министерския съвет от 13 февруари 2002 г.

Програмата представлява управленски инструмент, който предвижда създаването на законови, организационни и обществени условия

за възприемането на европейските и международните принципи и стандарти в противодействието на корупцията в девет основни направления. Беше създадена правителствена *Комисия за координация на работата по борбата срещу корупцията* (Решение №77 на Министерския съвет от 11.02.2002 г.) с председател министъра на правосъдието.

Въпреки подготвения отчет за първото полугодие на 2002 г. по *Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията* и годишен отчет за из-

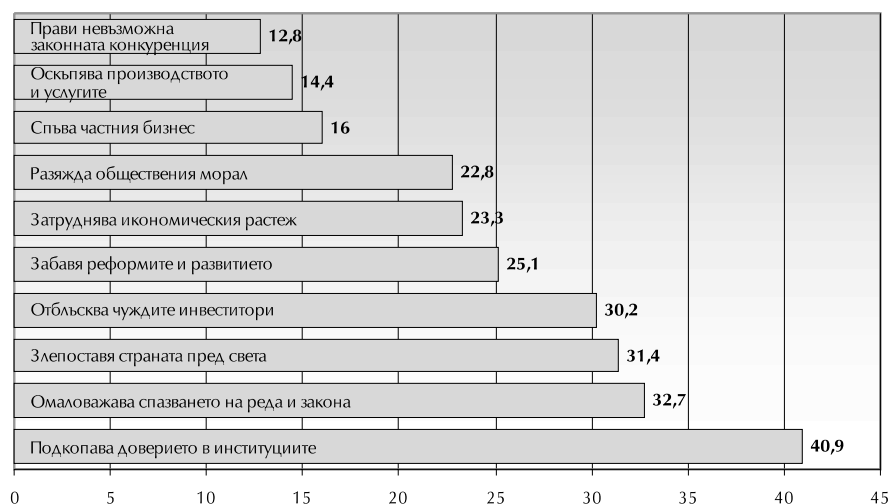
ГРАФИКА 10. ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ\* (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000, Октомври 2002

(\* ) Бележка: Сборът от процентите надвишава 100, защото респондентите са посочвали трите най-ефективни институции в борбата с корупция.

ГРАФИКА 11. ОЦЕНКИ НА ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ КОРУПЦИЯТА\* (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000, Октомври 2002

(\*) Бележка: Сборът от процентите надвишава 100, защото респондентите са посочвали трите най-вредни последици от корупцията.

пълнението на *Националната стратегия за противодействие на корупцията*, не беше осигурена достатъчна **публичност на резултатите от предприетите мерки за противодействие на корупцията, съответно проблемите при прилагане на тези мерки**. В отчетите доминират констатации вместо аналитично и ориентирано към бъдещите задачи представяне на проблемите. Необходимо са по-голяма прозрачност и периодична отчетност за дейността на правителствената комисия по основните ѝ задачи да анализира и обобщава

информацията за предприетите антикорупционни мерки, да координира и упражнява контрол върху работата по изпълнение на Националната стратегия и да предлага мерки за повишаване ефективността на борбата с корупцията. Наред с това комисията се нуждае от значително организационно укрепване и институционализиране на демократичното гражданско участие в нейната работа.

И през 2002 г. се запазва високото ниво на корупция, както и възприемането ѝ като практически ефикасен модел на поведение. За това благоприятстват нерешените проблеми на административната реформа и на контрола върху дейността на администрацията, неефективността на антикорупционните мерки в държавните институции и липсата на резултатно взаимодействие между тях, от една страна, и между държавата и обществото, от друга страна, недостатъчното артикулиране на гражданския антикорупционен контрол.

### Б.1. Реформата в държавната администрация - от законодателство към практика

Административната реформа в България се провежда от 1998 година. Тя започва с приемането на нови закони, уреждащи тази материя, концептуално е доразвита в *Националната стратегия за противодействие на корупцията* и в приетата с правителствено Решение №645 от 09.07.2002 г. *Стратегия за модернизирание на държавната администрация*.

Основните акценти в *Стратегията за модернизирание на държавната администрация* са: привеждането на администрацията в съответствие с принципите на правовата държава, пазарната икономика и спазването на човешките права; укрепване капацитета за планиране, координиране и осъществяване на предприемаческите процеси и подготовка на държавната администрация за пълноценно функциониране в ЕС. В стратегията са посочени и мерки, свързани със създава-

нето на адекватна административна среда за превенция и борба с корупцията, които да се реализират в рамките на приетата *Национална стратегия за противодействие на корупцията*. По този начин се подчертава **значението на модернизирането на администрацията за успешното противодействие на корупцията.**

2002 г. се характеризира със завършване изграждането на концептуалната основа на административната реформа, с приемането почти изцяло на предвидената нормативна основа и с мерки за нейното практическо прилагане, което на настоящия етап се явява най-сериозното предизвикателство по пътя на промените. Макар в административната реформа да има немалко постижения, **все още реалните резултати не отговарят на обществените очаквания** за подобряване на административната дейност, която е една от най-предразположените към корупция сфери. Значимостта на проблема се определя от обстоятелството, че **корупцията засяга в по-малка или по-голяма степен администрациите на всички органи на изпълнителната власт.** Без решаването на този проблем и при запазване на относително ниския административен капацитет няма да е възможно да се отговори на високите изисквания към администрацията във връзка с бъдещото членство в НАТО и Европейския съюз.

#### Б.1.1. Единният организационен модел на администрацията - антикорупционен потенциал и практически резултати

Въвеждането на единни стандарти за институционално изграждане и за вътрешна организация на администрацията е сериозна гаранция за ограничаване на корупцията чрез ясно определяне на правомощията и отговорностите на административните структури. На основата на *Закона за администрацията* (в сила от декември 1998 г., изм. и доп. през 1999, 2000, 2001) постепенно бе въведен единен организационен модел и общи правила за вътрешната организация на административните структури на органите на изпълнителната власт - централни, областни и общински, създаден е и се води електронен регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт.

След като през 2001 г. приключи реструктурирането на администрациите, се наблюдават редица отклонения от изграждането на единния организационен модел и развитието на неговия антикорупционен потенциал :

- Нараства броят на административните структури, като това невинно е продиктувано от спецификата на осъществяваната от тях дейност (напр. Агенция за ядрено регулиране, Български институт по стандартизация). Създават се структури, чието място в йерархията на държавните органи е неопределено. Това води до неяснота в правомощията и отговорностите, което затруднява консолидирането на институционалната среда за овладяване на корупцията;
- Категорията на редица администрации не е определена съобразно йерархичното място на съответния орган, чиято дейност те подпомагат, както изисква чл. 67, ал.3 от *Закона за държавния служител*. Почти във всички устройствени правилници има откло-

нения от законовите предписания по отношение на дирекциите, които се включват в общата администрация, като в противоречие с чл. 7 от *Закона за администрацията* най-често правното и информационното обслужване се осъществяват в специализираната администрация;

- Създават се изпълнителни агенции, за да предоставят административни услуги, но фактически не извършват такива дейности (напр. „Казармено жилищен фонд и разпореждане с имущество“, „Национална съобщителна система“). С това процесът на освобождаване на администрацията от несвойствени за нея функции се забавя и затруднява.

Както освобождаването на администрацията от несвойствени за нея дейности, така и приватизацията на административни услуги са **по-скоро отделни случаи, отколкото последователно провеждана политика**, насочена към ограничаване на корупционните практики чрез ясно разграничаване на публичната и частната сфера и активно приобщаване на неправителствените организации към регулаторни функции. В тази насока следва да се предприемат сериозни стъпки, тъй като **оттеглянето на администрацията от подобни сфери естествено ще доведе до ограничаване на административната среда за развитие на корупцията.**

- *Публичност, прозрачност, достъп до информация*

Преобладаващият брой централни администрации, областните администрации и някои общински администрации вече имат интернет-страници, които съдържат информация за тяхното устройство, функции, процедури, а в някои случаи и формуляри за предоставяните услуги. Редица администрации поддържат и интерактивен диалог, осигуряващ обратна връзка с гражданите.

Все още не са достатъчни мерките, насочени към по-голяма откритост в работата на администрацията въпреки ежегодните доклади за състоянието на администрацията, както и тези на отделните администрации, които се публикуват в интернет-страниците на повечето администрации. Макар в почти всички администрации да има обособени приемни за молби и жалби на гражданите, няма особено ефективни механизми за обратна връзка и адекватна правна регламентация. Необходим е нов закон, уреждащ това конституционно право на гражданите, тъй като действащият *Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите* от 1980 г. е безнадежно остарял.

С приетото през август 2002 г. допълнение на *Наредбата за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт* на вписване в регистъра подлежат и основните параметри (вкл. образци на необходимите документи) на лицензионните, разрешителните, регистрационните и съгласувателните процедури, които се осъществяват от съответната администрация. Това безспорно е стъпка към улесняване на гражданите и юридическите лица, както и основа за задълбочен анализ на тези режими.

Процедурите за реализиране правото на достъп до обществена информация, основанията за отказ и редът за обжалване на тези откази са регламентирани в приетия през 2000 г. *Закон за достъп до об-*

ществена информация (ЗДОИ), който създаде минимално необходимата правна среда за постепенно преодоляване стремежа на администрацията да държи по-голяма част от информацията, свързана с нейната дейност, за служебна употреба. **Макар че ЗДОИ съдържа редица разпоредби с антикорупционен потенциал, практиката по неговото прилагане показва липсата на достатъчно гаранции за прозрачност и обществена отговорност.** Със Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация от април 2002 г. бе направен опит да се преодолеят някои недостатъци на уредбата: ограничаването на достъпа до обществена информация бе сведено само до случаите, в които тя представлява **класифицирана информация**; намален бе срокът - от 20 на 2 години, в който може да се ограничава достъпът до определени категории служебна обществена информация; на съда бе предоставено правомощие за преценка и относно законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност в случаите, когато е постановен отказ, поради обстоятелството, че информацията е класифицирана.

Приетият през април 2002 г. Закон за защита на класифицираната информация урежда създаването, обработването и съхраняването на информацията, представляваща **държавна или служебна тайна**, условията и реда за предоставяне на достъп до нея. Както по отношение на държавната тайна, така и по отношение на служебната тайна е възприет **принципът на законоустановеността**. Но докато информацията, подлежаща на класифициране като държавна тайна, е определена в списък, който е приложение към закона, служебната информация се обявява от ръководителя на всяка администрация в отделен списък. Редът и начинът за обявяване на списъците за служебната тайна се определят в правилника за прилагане на закона, който все още не е приет. Така поради липсата на посочените списъци фактически се възпрепятства прилагането на Закона за защита на класифицираната информация в частта относно служебната тайна. Това създава **възможност за отказ на достъп до информация по неясни критерии, което е благоприятна среда за корупция.**

Необходими са по-голяма отчетност и достъп до информацията, която публичните власти съхраняват, което би стеснило възможностите за корупционни действия и бездействия.

- *Отчетност в администрацията*

През 2002 г. в изпълнение на чл.61, ал.3 от Закона за администрацията, беше изготвен и разгледан от правителството Доклад за състоянието на администрацията през 2001 г. Въз основа на съдържащия се в него анализ са направени предложения за реструктуриране и оптимизиране на административните структури в централната администрация и за наложителните промени в действащата нормативна уредба. Липсват обаче **констатации за корупционни практики, както и предложения за конкретни антикорупционни мерки.** Все още е трудно постижимо и намирането на показатели, чрез които да се оценява ефикасността на административната дейност и да се осъществява целенасочено управление на изпълнението. Същото важи и за ежегодните доклади на отделните администрации, повечето от които се публикуват в техните интернет-страници. За да не се превърнат тези доклади в ненужна формалност обаче, е необходимо да се постави ясен акцент върху **степената на постигането на поставените**

**цели** и решаването на проблемите, които са от компетентността на дадена административна структура.

### Б.1.2. Установяване на професионална система на държавна служба

Обществените оценки за високата степен на корумпираност на работещите в администрацията налагат с изключителна острота да бъдат анализирани резултатите от прилагането на *Закона за държавния служител* и предвидените в него мерки с антикорупционен ефект.

В съответствие със *Закона за държавния служител* (в сила от август 1999 г.) се установява професионална **система на държавна служба**, изградена на принципите на законност, политическа неутралност, лоялност и отговорност. На тази основа постепенно се въведе статутът на държавния служител в администрацията на МС, министерствата, другите централни административни структури, областните и общинските администрации.

Статутът на държавния служител е въведен във всички структури на централната администрация, в областните администрации и в 95 % от общинските администрации. Буди обаче недоумение обстоятелството, че **този статут не е приложен за работещите в Сметната палата и в данъчната администрация**, особено като се имат предвид отговорните контролни функции, които те изпълняват. Неоправдано се забави и разширяването на приложното поле на *Закона за държавния служител* по отношение и на експертните длъжности в общата администрация, за които продължава да се прилага Кодексът на труда. Наблюдава се тенденция в специални закони (например в *Закона за съдебната власт*, според който служителите в администрацията се ползват с този статут, *Закона за Министерството на вътрешните работи*, *Закона за отбраната и въоръжените сили*, *Закона за Конституционния съд*) да се ползват само определени „благоприятни“ елементи от статута на държавния служител, без да се възприема този институт в неговата цялост. Отклоненията и изключенията при въвеждането на статута на държавния служител възпрепятстват утвърждаването на професионална система на държавна служба, основана на антикорупционно административно поведение и култура.

- *Подбор и професионална квалификация*

Поради незадължителния характер на конкурсната процедура при постъпване на държавна служба в повечето администрации тя не се прилага. Това поражда основателни съмнения за упражняване на нерегламентирани влияния при назначенията. Липсата на ясни критерии за оценка на професионалните знания и умения на кандидатите представлява благоприятна корупционна среда и не гарантира обективен подбор въз основа на професионализма. Дадената възможност ръководителят на администрацията да назначава по свой избор един от тримата класирани от конкурсната комисия, а не първия, който се е представил най-добре, също създава условия за корупция.

Професионалната квалификация на държавните служители като средство за повишаване ефективността на администрацията е един от важните фактори за ограничаване на корупцията. В тази насока през февруари 2002 г. правителството прие *Стратегия за обучение на*

служителите в администрацията, която предвижда въвеждане на съвременна система за оценка на потребностите от обучение, както и на правила за осигуряване на необходимите финансови ресурси за неговото осъществяване. Необходимо е обаче да се създаде **обща система за развитие на професионалните умения и квалификацията на работещите в администрацията**. Важна роля би могло да играе и въвеждането на **системно обучение на служителите по въпросите на корупцията** от Института по публична администрация и европейска интеграция - институция, която вече втора година е ангажирана основно с квалификацията на служителите в рамките както на задължителното, така и на специализираното обучение.

- *Стабилност и развитие в кариерата*

Служителите, които знаят, че тяхното положение е неустойчиво, са много по-склонни да се възползват от своето служебно положение. Поради това стабилността е един от основните антикорупционни фактори в администрацията. За съжаление съдържащите се в *Закона за държавния служител* гаранции за стабилност се оказаха недостатъчни. Не са малко случаите, в които чрез формално вътрешно реструктуриране на отделни звена в администрациите се освобождават от длъжност държавни служители. Висшите нива в администрацията проявяват **стремеж към размиване на границата между политическите назначения и тези, основани на развитието в кариерата**. Това поставя на сериозно изпитание цялостното реализиране на статута на държавния служител, чиято сърцевина е **стабилността**.

Израстването в кариерата на държавния служител в зависимост от резултатите от изпълнението на неговите задължения е решаващо условие за подобряване цялостната дейност на администрацията. Реализирането на **справедливи и прозрачни процедури за развитие в кариерата** спомага за елиминирането на съществуващите условия за вътрешна корупция. С приетата от Министерския съвет през май 2002 г. *Наредба за атестиране на служителите в държавната администрация* бе въведена система за оценка на трудовото изпълнение, която се прилага пилотно от 1 юни 2002 г. в администрацията на Министерския съвет, Министерството на финансите и Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Още е рано да се прецени дали по този начин ще се създадат необходимите предпоставки за системно, обосновано и документирано оценяване на трудовото изпълнение на служителите в администрацията, както и доколко това ще помогне на тяхното професионално и служебно развитие. Това обаче трябва да е една от основните цели на администрацията, защото създава реален стимул у държавните служители за по-добро изпълнение и рефлектира положително върху дисбаланса между капацитета на администрацията и нуждите на обществото, който е един от сериозните фактори за корупция.

Прилагането на принципа „според заслугите“ при развитието в кариерата трябва да намери своето отражение и при формирането на заплащането, което понастоящем зависи изключително от заеманата длъжност, категорията на администрацията и стажа на служителя. Липсата на материални стимули при по-добре свършена работа е сериозна причина за корупция, още повече че заплатите в публичната администрация не са конкурентни на тези в частния сектор.

- *Етични норми на поведение*

Утвърденият още в края на 2000 г. от министъра на държавната администрация *Кодекс за поведение на държавния служител* все още не е обнародван в „Държавен вестник“. Поради това няма сигурност, че той е известен на държавните служители, които би следвало да съобразяват своето поведение с него. Обстоятелството, че в администрацията има не само държавни служители, изключва неоснователно като адресати на етичните норми работещите по трудово правоотношение, които са не по-малко рискована група по отношение на корупцията. Кодексът се нуждае от сериозни промени, които да включат по-ясни антикорупционни правила и механизми за тяхното спазване. Препоръки в тази насока бяха отправени в Доклада за оценка на корупцията 2001 г. Важни отправни точки се съдържат и в съответните европейски актове в тази сфера - *Препоръка № R(2000)10* на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки относно кодексите на поведение на държавните служители, приета на 106-ата сесия на Комитета на министрите на 11 май 2000 г., и приложения към нея *Модел на Кодекс на поведение на държавните служители*, приетия от Европейския парламент на 6 септември 2001 г. *Кодекс за добро поведение на администрацията*, основаващ се на практиката на Съда на Европейските общности и на националните законодателства на държавите-членки по отношение на администрацията.

- *Механизми за вътрешен контрол и за предотвратяване на корупция*

Прилагането на законодателството, свързано с дейността на администрацията, показва, че тя **не разполага с реални механизми за самоконтрол**.

**Инспекторатите към министерствата и държавните агенции**, създадени по силата на чл.46 от *Закона за администрацията*, на практика не изпълняват своето предназначение. В редица случаи те съществуват само формално, с минимална численост, която не позволява осъществяването на действителен контрол. При подходящо кадрово осигуряване инспекторатите биха могли да се ангажират и с вътрешно разследване на случаи на лошо администриране и корупционни действия на служители. С оглед на тези задачи би било уместно да се регламентира по-специална закрила на инспекторите, която да гарантира тяхната безпристрастност.

Предвид практиката по прилагането на *Закона за държавния служител* се подготвя правителствен законопроект за неговото изменение и допълнение. В проекта се предвиждат редица мерки с антикорупционен ефект като: задължителното прилагане на **конкурсното начало** при назначаване; въвеждането на **несъвместимост** между заемането на длъжност като държавен служител и изпълнението на функции на синдик или ликвидатор; отпадането на възможността за предсрочно повишаване в ранг при липса на ясни критерии и др. С цел преодоляване **конфликта на интереси** би могло да се разшири приложното поле на ограничението за работа на роднини в една администрация, като то да се отнася за всяка йерархическа връзка, а не само за пряката. С оглед по-пълното прилагане на принципа на **политическия неутралитет** би следвало ограничението за общинс-



ките и районните съветници да работят като държавни служители да се отнася за всички административни структури, а не само за общинските администрации, както предвижда сега действащият закон.

### Б.1.3. Административно обслужване

Мерките за подобряване на административното обслужване на гражданите и предотвратяването на съществуващите корупция, произвол и злоупотреби в тази сфера имат ключово значение, тъй като оценката на обществото за държавната администрация се изгражда именно в процеса на заявяването и извършването на административни услуги. Този процес е решаващ за формиране у гражданите на убеждението, че администрацията е създадена, за да им служи, и за преодоляване на натрупаните с години негативни представи за администрацията като бавна, бюрократизирана и враждебна система.

В резултат от прилагането на *Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица* се отбелязва известно отваряне на администрацията към гражданите. За подобряване на качеството на административното обслужване допринася постепенно въвеждане на принципа обслужване на „едно гише“ в отделните администрации. В годишните доклади за състоянието на администрацията се съдържат както данни за броя на извършените административни услуги, така и анализ на общото състояние на административното обслужване.

Въпреки това очакваните резултати - **законност, бързина, достъпност, качество на административното обслужване и ограничаване на корупцията**, все още не са постигнати. В редица администрации към проблемите на административното обслужване се подхожда формално, без да се вниква в същността на извършваната реформа. Липсва разбирането, че ефективното обслужване е немислимо без усъвършенстване на процедурите вътре в отделните администрации. Невинаги се предоставят необходимите информационни материали, а понякога съдържащите се в тях данни не са актуални. Налице са съществени разлики в постигнатото ниво на административното обслужване в различните администрации. Това практически препятства постепенното развитие на административното обслужване от предоставянето на услуги в отделната администрация към интегрирано административно обслужване, към изграждане на общ модел на обслужване на „едно гише“ за всички администрации на изпълнителната власт. Потвърждение на това е и обстоятелството, че в нормативните актове се срещат много рядко процедури, включващи служебно съгласуване между няколко администрации. Процесът на подобряване на административното обслужване е сериозно затруднен и от недостатъчния финансов ресурс, необходим за документалното и технологичното обезпечаване на дейността.

Необходимо е да се създаде надежден **механизъм за обратна връзка** с ползвателите на услуги, за да могат техните мнения да бъдат използвани както за усъвършенстване процеса на административно обслужване, така и за противодействие на корупцията. Особено внимание следва да се обърне на предоставянето на различни канали за достъп до услугите (телефон, поща, електронна поща, интернет-портал), както и на прилагането на схема за гъвкаво работно време

на звената за административно обслужване. Провеждането на специализирано обучение на служителите, работещи в тези звена, насочено към утвърждаването на нова административна култура и към повишаване на тяхната компетентност, би допринесло за подобряване ефективността при предоставянето на административни услуги, а оттам и за ограничаването на причините за корупция. Това обучение би следвало да подготви служителите за новите изисквания в отношенията с гражданите - предоставяне на информация, прозрачност на решенията, право на обжалване.

В края на 2002 г. бяха приети *Стратегия за електронно правителство* и *Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "едно гише"*, които очертават насоките за осъществяване на модерно и ефикасно управление в отговор на нуждите на обществото от качествени и леснодостъпни административни услуги, включително чрез електронна връзка между обикновените граждани и отделните ведомства от държавната администрация. Макар според най-оптимистичната прогноза за цялостна електронизация на административния процес да е необходим период от поне 7-10 години, постепенното въвеждане на модела на електронна администрация в рамките на този процес ще води до по-голяма прозрачност, отчетност, гъвкавост и бързина на административните процеси, до намаляване на разходите. Упражняването на държавна власт, в т.ч. предоставянето на административни услуги чрез средствата на информационните технологии във всички случаи означава намаляване на бюрокрацията и създаване на среда, предотвратяваща корупцията.

#### Б.1.4. Специализирани органи за контрол

Централно място в антикорупционните инициативи и стратегии продължават да заемат въпросите за засилване на контрола, осъществяван от Сметната палата, органите на вътрешния държавен финансов контрол, Агенцията „Бюро за финансово разузнаване“, както и за по-ясно регламентиране на компетенциите им и координацията помежду им, за въвеждане на нови механизми и инструменти с антикорупционен контролен потенциал.

- *Сметната палата*

От края на 2001 г. е в сила нов *Закон за Сметната палата*, с който се целеше да се укрепят независимостта и да се разшири системата от правомощия на Сметната палата за контрол и превенция с антикорупционна насоченост, подробно разгледани в Доклада за оценка на корупцията 2001: разширяване обсега на одитната дейност, засилване на текущия контрол, подобряване на взаимодействието с Народното събрание и други държавни органи.

Прилагането на новоприетите мерки през 2002 г. позволява да бъдат обобщени следните резултати и проблеми във връзка с контрола върху управлението и изразходването на публичните средства в страната:

- В началото на март 2002 г. е създадено специално отделение за текущи одити, чието предназначение е да осъществява постоянен

мониторинг на приходите и разходите, да очертава възможните рискове при изпълнението на държавния бюджет, да сигнализира своевременно правителството и парламента за тях;

- Подобрена е гласността на резултатите от извършваните одити;
- Подписани са споразумения за сътрудничество и взаимодействие с Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, данъчната администрация, митническата администрация, Агенцията за държавни вземания, Агенцията „Бюро за финансово разузнаване“ и прокуратурата. В споразуменията се предвижда осъществяване на взаимодействие чрез обмяна на информация за констатирани нарушения на нормативни актове, за рисковите области и сфери за корупция и финансови нередности, за ефективността на нормативната база и за взаимно предоставяне на експертна помощ. Цел на подписаните споразумения е по-голяма координация и подобряване на взаимодействието в борбата срещу измами, корупция и пране на пари, подобряване ефективността на контролната система на страната и събираемостта на държавните вземания;
- Установени са контакти и се поддържат добри връзки със специализираните комисии на ЕС за борба с корупцията, измамите, престъпленията, разширява се взаимодействието със специализирани институции от други държави. Заедно с румънската Сметна палата се организират съвместни проверки по спазване на митническия режим и събираемостта на митническите приходи с цел засилване на митническия контрол. В процес на изграждане е регионална организация на сметните палати от Черноморския регион, което ще позволи съвместна работа по общи въпроси, включително и за съмнителни международни сделки, осъществявани с бюджетни средства. Предстои разработване и приемане на *Правила за дейността на Сметната палата*, свързани с участието ѝ в борбата с измамите и корупцията, развитието на процедури за разкриване на измамите и корупционните практики в публичния сектор, въвеждането на електронен публичен регистър.
- Ефективността в дейността на Сметната палата се затруднява от липсата на правомощия за налагане на санкции в случаи на констатирани нарушения на закона. При сега действащото законодателство направените констатации при извършените от Сметната палата проверки трябва да бъдат препотвърдени от Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол - орган на изпълнителната власт. Или, казано с други думи - **органът, създаден да контролира законосъобразността в разходването на публични средства от страна на изпълнителната власт, може само да я сезира, а тя следва да се самонакаже.**

Необходимо е да се обмислят и обсъдят предложения за усъвършенстване на *Закона за Сметната палата*, както и практиката по неговото приложение в следните насоки:

- Да се предоставят контролни правомощия на Сметната палата не само по отношение на бюджетните организации, но и на банките и търговските дружества, в които е възможно източването на държавни средства;

- Да се разширят правомощията ѝ за реализацията на резултатите от одитната дейност; констатациите от одитните доклади и материалите от одитите да имат доказателствена сила пред компетентните органи. Това изисква съответстващи промени в *Закона за счетоводството, Закона за обществените поръчки, Закона за съдебната власт* и други закони;
- Да се въведе статут на държавни служители за одиторите от Сметната палата ;
- В *Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности*: да се определят срокове, в които лицата, назначени или освободени от длъжност, да подават декларации; да се предвиди възможност за осъществяване на контрол на информацията в подадените декларации; да се предвидят съответни санкции за неподаване на декларации, за неспазване на регламентиранияте срокове и за деклариране на неверни данни; да се разшири кръгът на лицата, задължени да декларират своето имущество, доходи и разходи.
- *Държавен вътрешен финансов контрол*

Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК) има задължението да хармонизира и координира изграждането и функционирането на системите за финансово управление и контрол - предварителен и последващ. С приетия през октомври 2002 г. *Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния вътрешен финансов контрол* (в сила от 1 януари 2003 г.) се отстраняват някои несъответствия с актове от националното законодателство. Значителна част от промените имат конкретна антикорупционна насоченост и са продиктувани от изискванията за хармонизиране на българското законодателство с актовете на Европейския съюз.

Измененията предвиждат въвеждането на фигурата на **финансовия контрольор**, на когото се възлагат функциите по осъществяване на **предварителния контрол**. Задължени да назначат финансов контрольор ще бъдат всички първостепенни разпоредители с бюджетни кредити по републиканския и общинските бюджети, разпоредителите със средства по програми на Европейския съюз и ръководителите на Националния осигурителен институт и Националната здравно - осигурителна каса. Основната цел на промяната е **разделянето на функциите** по вземане на решение, осъществяване на контрол и осчетоводяване между различни лица. По този начин се преодолява досегашната практика функциите по контрол и осчетоводяване да се осъществяват от едно и също лице (главния счетоводител), с което се цели укрепване и повишаване на ефективността на системите за финансово управление и контрол и ограничаване на условията за корупционни практики.

С измененията се въвеждат и допълнителни гаранции за обективност и безпристрастност при осъществяването на контрола. В тази насока е предвидена забрана вътрешните одитори да участват в управленската, счетоводната и контролната дейност на обекти, в които са упражнявали превантивен контрол, за срок от 3 години от прекратяването на превантивния контрол. Разпоредбата има за цел предотвратяването на случаи на конфликт на интереси, които създават

предпоставки за прояви на корупция.

Между другите промени внимание заслужават **разширяването на обхвата на държавния вътрешен финансов контрол** чрез включване на дейността на разпоредителите със средства по международни договори, спогодби, конвенции и други международни актове, когато това е предвидено в съответния международен акт, разширяването на кръга от субекти, задължени да изградят системи за финансово управление и контрол, както и измененията, предвидени в *Закона за административните нарушения и наказания* с цел осигуряване на по-дълъг срок за установяване на нарушенията на нормативни актове, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност, чрез което да се гарантира по-висока разкриваемост на тази категория административни нарушения.

От приложението на приетите изменения до голяма степен ще зависи в каква степен АДВФК ще изпълнява своите контролни правомощия включително и за противодействие на корупцията. Във връзка с необходимостта да се създаде устойчива антикорупционна институционална среда и в съответствие с препоръка на ЕС към България в процеса на присъединяването е необходимо още по-ясно да се разделят функциите между държавния вътрешен финансов контрол и Сметната палата.

- *Мерките срещу изпирането на пари*

Прозрачността на движението на паричните потоци е задължително условие за борба с корупцията. Основна роля в предотвратяването и разкриването на действията, насочени към изпирането на пари, играе Агенция „Бюро за финансово разузнаване“ (АБФР).

За първата половина на 2002 г. АБФР е предала на прокуратурата 116 сигнала със съмнение за изпиране на пари на обща стойност 193 млн. долара. За същия период по сигнали на АБФР са образувани 14 следствени дела. Най-крупният случай, за който агенцията е сезирала прокуратурата, е на стойност 83 млн. долара. През първата половина на годината АБФР съвместно с органите по приватизация е предотвратила инвестирането на значителни средства със съмнителен произход в приватизацията на държавния дял в няколко търговски дружества. От началото на годината до юни в АБФР са постъпили 105 доклада за съмнителни операции на стойност 172 млн. долара, като най-много продължават да бъдат докладите от търговските банки. АБФР работи активно съвместно с чужди финансово - разузнавателни звена по линия на противодействието на финансирането на тероризма, както и за обмен на методики, специалисти и теоретична информация. В тази връзка са проверени над 500 лица по списъците, изпратени от американските служби.

АБФР осъществява и дейности по реализиране на *Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията*. Сред мерките, предприети от АБФР за създаване на надеждна антикорупционна защита на дейността, следва да се отбележат изготвянето на вътрешна индивидуална програма за обучение в съответствие с общата стратегия за обучение на държавните служители за предотвратяване на корупционни прояви и предприетата инициатива за допълнителна защита на класифицираната информация чрез оптимизиране на системата за лична отговорност на служителите.

С прилагането на приетата медийна стратегия АБФР цели да осигури прозрачност, общодостъпност и откритост на дейността си.

От съществено значение за успешното осъществяване на дейността на АБФР продължава да бъде ефективното сътрудничество между агенцията и други органи и институции: МВР и националните служби към вътрешното ведомство - Националната служба за борба с организираната престъпност и Националната служба за сигурност, прокуратурата, Агенция „Митници“, АДВФК, ГДД, финансово-разузнавателните звена от други държави. Установени са трайни контракти с финансово - разузнавателните служби на някои известни офшорни зони и се осъществяват съвместни проекти.

На 1.10.2002 г. Министерският съвет внесе в Народното събрание *Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари*. Целта на законопроекта е постигането на пълна хармонизация на българската нормативна уредба с основните правни актове на Европейския съюз в областта на борбата с прането на пари (*Директивата на Съвета 91/308/ ЕЕС за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и Директива 2001/97/ ЕС на Европейския парламент и на съвета от 4 декември 2001 г., изменяща Директивата на Съвета 91/308/ ЕЕС*), както и разширяването на обхвата, усъвършенстване на механизмите и постигане на по-голяма ефективност на борбата с изпирането на пари.

В съответствие с изричното изискване на *Директива 2001/97/ ЕС* е разширен кръгът на задължените лица по чл.3 ал. 2, като в този кръг са включени: адвокати и други лица които по занятие осъществяват определени консултации; посредници в търговията с недвижими имоти; лица, организиращи неофициални пазари на ценни книжа; лица, които извършват по занятие сделки с вещи с висока стойност и др.

Предвиждат се изменения, които да разширят формите и начините за идентификация на физическите и юридическите лица, например в случаите, когато сделката се сключва или операцията се извършва без присъствието на клиента, вкл. чрез електронно изявление, документ или подпис и т.н. При работата с търговски банки се прилага т.нар. система на двоен подпис, която е доста ефективна.

С предложените изменения се създават условия за по-бърз и ефективен обмен на информация между агенцията и службите за сигурност и обществен ред. Това би довело до по-бързо и резултатно разследване на случаи на изпиране на пари чрез обединяване на информационните ресурси на служби, които ползват различни методи за събиране и обработка на информация.

Законопроектът предвижда създаване на контролен механизъм по отношение на дейността на финансовото разузнаване чрез въвеждане на фигурата на **главен инспектор на финансовото разузнаване - заместник-министър на финансите**. Той ще може да наблюдава и контролира дейността на агенцията, но не и да се намесва в нейната оперативна работа, за което е създадена законова гаранция.

Приемането и ефективното приложение на закона би довело до по-пълен и точен мониторинг на паричните потоци, снижавайки по този начин значително възможностите за осъществяване на деяния със силен корупционен заряд като изпирането на пари.

### Б.1.5. Други контролни механизми за противодействие на корупцията - институцията омбудсман

Съществуващите в България публични органи и звена с контролни и наблюдаващи функции невинаги са в състояние да противодействат навременно и ефективно на случаите на корупция. Самите специализирани органи не са имунизирани срещу корупция. Има случаи на злоупотреба от държавни служители, чиято основна дейност включва предотвратяване на различните форми на корупция. Все още не е приключил процесът на изработване на съответната институционална и правна рамка, както и на вътрешни правила за поведението на служителите в отделните ведомства или звена (Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи, включително полиция, гранична полиция и други специализирани служби, Министерство на финансите - митници и др.), етични кодекси и други вътрешни контролни механизми, предотвратяващи корупцията. Вследствие на това случаите на лошо управление - злоупотреба с власт, корупция, незачитане на човешките права и недостатъчно високо ниво на защита, са широко разпространени. Всичко това води до необходимостта от нов механизъм, който може да действа успоредно със съществуващите институции и да допълва тяхната работа. Такава роля може да играе институция от типа на омбудсмана. България обаче е една от малкото европейски държави, в които не съществува такава законодателно уредена институция.

Идеята за създаване на специализирана институция, която да контролира и наблюдава администрацията (омбудсман или граждански/обществен защитник), включително в случаите на корупция, беше развита от Центъра за изследване на демокрацията през 1998 г. в подготовения доклад „Възможности за установяване на институцията омбудсман в България“. В него бяха очертани основните принципи и положения за възможното бъдещо правно регулиране на институция от типа на омбудсман в България, отговаряща на текущите нужди, обществените нагласи и политическите и конституционните условия в страната. Препоръките в доклада бяха включени в Плана за действие срещу корупцията в България, основен документ на *Коалиция 2000*. На основата на подробна концепция за въвеждането на институцията омбудсман бе разработен *Законопроект за омбудсмана*, предвиждащ създаването на институция омбудсман на централно и на местно ниво, която съчетава характеристиките на класическия омбудсман (шведски модел), вариантите, прилагани в други европейски страни, и отговаря на съществуващите в България особености. Неговият преработен вариант - *Законопроект за гражданския защитник и местните граждански посредници*, през 2002 г. беше предоставен на председателя на Народното събрание и на председателите на парламентарните комисии по човешките права, по жалбите и петициите на гражданите и по правните въпроси. Въпреки това законопроектът не беше внесен в 39-ото Народно събрание, а последователно бяха внесени три други законопроекта за омбудсман, приети на първо четене.

На основата на внесените три законопроекта парламентарната Комисия по правата на човека и вероизповеданията изготви обобщен вариант на *Законопроект за омбудсмана*, който предстои да бъде разгледан на второ четене. В този вариант присъс-

тват само част от предложенията в законопроекта на *Коалиция 2000*, като някои от възприетите решения пораждаат съмнение относно **политическата неутралност на институцията и нейната бъдеща ефективност**. Например кръгът на оправомощените да издигат кандидатури за омбудсман лица (само народни представители и парламентарни групи) би довел до известно политизиране на избора с обикновено мнозинство, по-малки възможности за селективност, за алтернативност и конкурентност на кандидатите. Липсва уредба на хипотеза, при която никой от посочените кандидати не е избран при повторното гласуване в парламента. При осъществяване на своята дейност омбудсманът следва да се подпомага от административна служба - въпрос, който също не е намерил уреджане в законопроекта. Непълно е уредена процедурата по разглеждане на оплаквания, а възможността омбудсманът да поиска от административен орган да се произнесе изрично в случаи, когато е изтекъл срокът за обжалване на мълчалив отказ, изобщо не е предвидена. В обобщения законопроект остана само един общ текст, **даващ възможност на общинските съвети да избират местни обществени посредници (омбудсмани)**.

Въпреки липсата на социално законодателство, в редица общини (София, Велико Търново, Разград, Завет, Лозница и други) действат успешно подобни институции, създадени главно по инициатива на гражданското общество и със съдействието на местните власти. Дейността им е насочена към улесняване достъпа на гражданите до предлаганите обществени услуги и към ограничаване на нерегламентираните контакти между гражданите и служителите на общината при осъществяване на техните задължения.

Все повече се осъзнава потребността и ползата от такава институция на местно равнище, нейните **възможности за засилване прозрачността на местната администрация, подобряване на административното обслужване** и създаване на атмосфера на зачитане на човешките права и ограничаване на корупцията. В хода на подготовката на промените в *Закона за местното самоуправление и местната администрация*, предвиждащи общинските съвети да имат самостоятелен бюджет, би било уместно да се внесе предложение общинските съвети с приемането на общинския бюджет да могат да приемат и бюджет на местния омбудсман.

## Б.2. Държавните институции, правото и обществото

Наред с гарантирането на прозрачност и публичност на административно-управленските процеси и функции от първостепенно значение за създаването на обща институционално-правна среда за овладяване на корупцията са засилването на правозащитната и социалната функция и **оптимизирането на регулативните функции на държавата в посока към оттеглянето ѝ от сферата на икономиката и услугите**, към утвърждаване на демократични ценности и антикорупционен морал в политиката и обществените отношения, **институционализирането на гражданския контрол**. Усилията на държавата и обществото за противодействие на корупцията през 2002 г. въпреки някои успешни стъпки все още не са поставени на основата на трайно партньорство.



### Б.2.1. Парламентарно управление и право

- *Ролята на парламента*

Упражняването на държавната власт в условията на демокрация се основава на утвърждаване на принципа на разделение на властите, но неизбежно е свързано с развитието на диалог и сътрудничество между трите власти.

Народното събрание като орган на върховното народно представителство заема централно място в системата на държавните органи. Неговото предназначение предполага да работи в най-голяма степен в режим на публичност и прозрачност и да допринесе за ефективността на инициативите за овладяване на корупцията в държавата и обществото изобщо.

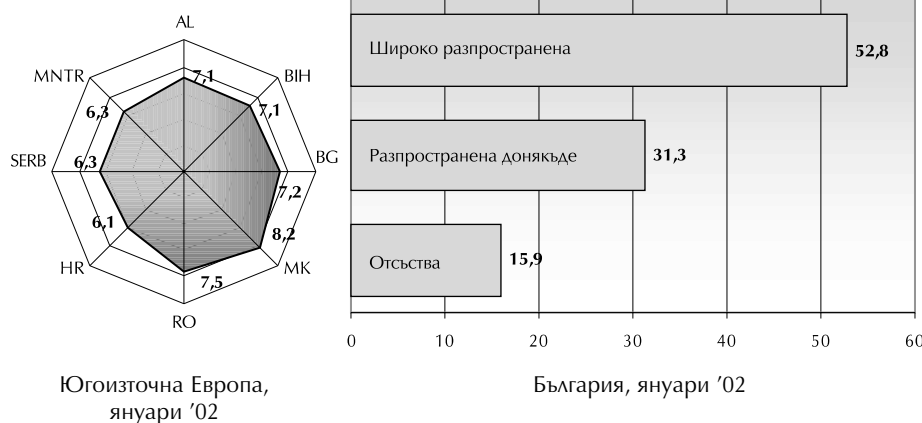
С решение на Народното събрание от 11.09.2002 г. бе създадена постоянна Комисия за борба с корупцията, която все още е в процес на определяне на своето място и роля в антикорупционния процес. За да се превърне в работещ антикорупционен механизъм, е необходимо комисията да изпълни заявеното си намерение да анализира корупционните практики, правните и фактическите условия, които ги пораждат или благоприятстват и да инициира необходимите законодателни мерки в тази насока.

Макар че и през

2002 г. в работата на парламентарните комисии бяха канени представители на граждански организации за участие в обсъжданите законопроекти, публичните обсъждания и демократичното участие в законодателния процес все още не са утвърдена практика.

Като активни могат да се оценят действията на Комисията по въпросите на гражданското общество и на отделни нейни членове главно по линия на подготовка и внасяне на законопроекти с антикорупционен потенциал - например законопроектите за лобирането, за омбудсмана, за етичните правила, за политическите партии и т.н. Могат да се отправят обаче редица критики относно недостатъчните усилия за привличането на по-широк кръг експерти, за използване на потенциала и съществуващия вече опит на целия спектър граждански организации, както и за организирането на по-широк обществен дебат по проблемите на иницираното антикорупционно законо-

**ГРАФИКА 12. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ПАРЛАМЕНТА\* (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)**



Източник: SELDI, януари 2002

(\*) Бележка: Максималната стойност на индекса е 10,0 и следва да се свързва с максимално равнище на корумпираност. Минималната стойност е 0,0 и означава липса на корупция.

Легенда: AL - Албания; BIH - Босна и Херцеговина; BG - България; MK - Македония; RO - Румъния; HR - Хърватия; SERB - Сърбия; MNTR - Черна гора.

дателство. Към народните представители не само от тази специализирана комисия може да се отправи и препоръка за по-активен техен ангажимент към инициативите на гражданското общество за противодействие на корупцията. Известни са конкретни примери за почти пълно отсъствие на народни представители на форуми, провеждани в публично-частно партньорство, по проблемите на съдебната реформа, ролята на съдебната власт и правоприлагащите органи за противодействие на корупцията, институцията омбудсман и други.

Въпреки някои предприети мерки Народното събрание е **все още твърде далеч от представата за институция, която действа като образец за антикорупционна ефективност**. И през 2002 г. не бе създаден механизъм за преодоляване на конфликтите на интереси в сферата на законодателната власт. Група народни представители внесе *Законопроект за етичните норми в работата на народния представител*, с който се предлагат принципи на поведение на народния представител (приоритет на обществения интерес, прозрачност в действията, уважение към гражданите, обективност и т.н.) и правила за разкриване на информация (деклариране и разкриване на информация за доходите и имущественото състояние на народния представител), както и за избягване конфликти на интереси.

Предлаганите норми задължават народните представители да предоставят информация за своите доходи в началото и в края на мандата си (включително и информация за източниците на финансиране на предизборната им кампания), разходите за всяка приемна или офис, за сътрудници и/или консултанти, информация за пътуванията и тяхното финансиране, информация за получени подаръци, както и за наличието на техен личен или семеен интерес в процеса на осъществяване на техните правомощия. Предлага се и установяване на постоянна комисия по парламентарна етика, която да регистрира декларираните случаи на конфликти на интереси и да разглежда сигнали на граждани и техни организации за прояви на народни представители, несъвместими с този закон и правилника за дейността на Народното събрание, както и да предлага налагането на санкции. Със законопроекта се определя и система от санкции. Утвърждаването на етични правила и практическото им приложение би допринесло за утвърждаването и издигането на авторитета на Народното събрание и общественото доверие в работата на народните представители.

Наред с това продължава да стои на дневен ред необходимостта от следните мерки:

- Въвеждане на механизъм за информиране на обществеността за нарушения на финансовата дисциплина от страна на депутати и за наложени санкции, като се намери необходимият баланс между изискването за поверителност на информацията в работата на предлаганата комисия по етика и необходимостта от прозрачност и публичност;
- Подобряване качеството на законодателството, като се избягва механичното пренасяне на чужд опит и се отчитат мненията на експертите във всяка отделна област и трайният обществен интерес;
- Съобразяване на законодателната програма с потребностите на обществеността и необходимостта от утвърждаване на антикоруп-

ционен модел на взаимоотношението държава - бизнес, държава - гражданско общество;

- Предприемане на промени за демократична децентрализация на държавата.

Парламентът създава правната основа за функциониране на останалите власти, избира и освобождава правителството, участва в определянето на състава на Конституционния съд и на органа за управление на съдебната власт и формира редица други важни държавни органи. Това предопределя необходимостта Народното събрание да има **водеща роля** за установяването на демократичен баланс между отделните власти и преодоляването на периодично възникващите конфликти и напрежение между тях, **за съгласуване на усилията в овладяването на корупцията**. По силата на редица специфики на българския преход разделението на властите често води не до баланс между отделните власти, а до противопоставяне между тях. Негативният ефект от тази особеност през изминалата година се засили от липсата на хомогенност, съгласуваност и диалог както в правителството, така и вътре в парламентарното мнозинство. Практиката сочи редица примери, които илюстрират **липсата на диалог и механизъм за преодоляване на напрежението между властите**. Сред тях са оспорването на конституционособразността на *Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт* от ВКС, довело до обявяване на по-голямата част от текстовете на закона за противоконституционни, изготвянето и дебатът по проектобюджета, оспорен от Висшия съдебен съвет пред Върховния административен съд, искането за оставка на главния прокурор от Висшия съдебен съвет и други. Наред с това през изминалата година много по-често срещу действията на изпълнителната власт се използват лостове на съдебната власт и механизмите на конституционното правосъдие, отколкото тези на парламентарния контрол. Едва ли обаче решението е в ограничаване на съдебния контрол върху актовете на изпълнителната власт. Развитието на контролните функции на Народното събрание, по-активното използване на парламентарните механизми за контрол трябва да бъдат дело на самия парламент. В най-голяма степен негова е и отговорността за укрепване на държавността.

- *Усъвършенстване на нормотворческия процес*

Реализирането на принципа на правовата държава е неразривно свързано със законодателния процес, с процеса на създаване и прилагане на нормативните актове. В този смисъл сега действащият *Закон за нормативните актове*, приет през 1973 г., не представлява адекватна основа за този процес. Всеобщо е мнението, че качеството на нормативните актове е незадоволително, което се дължи до известна степен и на недостатъчния административен капацитет в областта на нормотворчеството. Не са редки случаите, в които подзаконовите актове не са съобразени с изискванията на законите, в изпълнение на които се приемат. Законодателството е нестабилно, което затруднява не само гражданите и организациите при упражняването на техните права, но и самата администрация, която го прилага. Неясните и противоречиви разпоредби, както и прилагането на принципа на мълчаливата отмяна разширяват възможностите за субективна преценка, което създава условия за корупция.

**ТАБЛИЦА 2. ОСНОВНИ ФАКТОРИ, КОИТО ВЛИЯТ ВЪРХУ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА\***

	Януари 2000	Септември 2000	Януари 2001	Октомври 2001	Януари 2002	Май 2002	Октомври 2002
Стремежът към бързо забогатяване на тези, които са на власт	57,0	57,8	60,8	59,2	58,6	58,6	58,4
<b>Несъвършеното законодателство</b>	<b>35,1</b>	<b>40,5</b>	<b>39,1</b>	<b>38,0</b>	<b>43,0</b>	<b>39,7</b>	<b>39,2</b>
<b>Неефективността на съдебната система</b>	<b>24,7</b>	<b>22,2</b>	<b>27,2</b>	<b>28,5</b>	<b>32,3</b>	<b>31,2</b>	<b>38,0</b>
Ниските заплати	47,2	41,6	33,7	32,3	38,5	36,0	36,6
Липсата на строг административен контрол	30,8	32,3	31,8	35,2	34,5	38,9	34,5
Преплитане на служебните задължения с личните интереси	28,3	32,6	25,8	31,7	26,7	26,9	28,8
Моралната криза в периода на преход	18,2	17,0	18,9	21,1	18,3	16,3	13,2
Наследените от тоталитарното минало проблеми	7,3	7,8	4,4	5,8	5,0	6,9	6,3
Особеностите на бълг. национална култура	5,9	4,2	5,9	4,4	5,3	4,3	4,9

Източник: СМК на Коалиция 2000

(\*) Бележка: 1) % на посочилите всеки фактор

2) Интервюираните са посочвали до три отговора, поради което сборът от процентите надвишава 100

Във връзка с това е **наложително да бъде разработен нов закон, регламентиращ нормотворческата дейност.** В него трябва да се предвидят съгласувателни процедури, гарантиращи участието на структурите на гражданското общество при изготвяне на законодателните програми и при подготовката на проектите на нормативните актове. Необходимо е да се изработи система от критерии за оценка на очакваните резултати от прилагането на нормативните актове, включително и по отношение на засегнатите лица, институции и организации. Особено важно е при използване на капацитета на местната власт и гражданските организации да се създаде механизъм за постоянен мониторинг на ефекта от прилагането на нормативните актове, който да бъде основа за налагащите се изменения в тях.

При използването на законодателната инициатива на народните представители не се предвижда процедура за съгласуване на внесените от тях законопроекти с министерства и ведомства, задължителна за внасяните от правителството законопроекти. Това се отразява на качеството на законопроектите и може да породи съмнения за проникване на нерегламентирани интереси. Честото упражняване на правото на законодателна инициатива от депутати на управляващото мнозинство лишава политическото управление от сериозен и обмислен ангажимент по депутатските законопроекти и по тяхното приложение, след като бъдат приети.

От внесените в 39-ото Народно събрание до края на 2002 г. 436 законопроекта 235 са на Министерския съвет, а от 201 законопроекта, внесени от народни представители, 97 са на представители на парламентарната група на НДСВ.

Източник: Интернет - страницата на Народното събрание

Във връзка с това е необходимо да се преосмислят принципите на законодателния процес, така че да гарантират по-високо качество на внасяните от отделни народни представители законопроекти, както и задължителни механизми за тяхното съгласуване с възможно най-широк кръг институции и лица, които имат отношение към регулираната материя. Въпреки напредъка по отношение на прозрачността на предприеманите реформи чрез публични обсъждания на редица законопроекти е необходима по-голяма публичност при разработване и обсъждане на замисъла и програмата за реформи. В противен случай ще продължава практиката на внасяне на алтернативни законопроекти, механичното им обединяване, изготвяне и приемане на обобщен вариант, който не почива на единна концепция и философия.

### Б.2.2. Антикорупционни мерки в органите за сигурност и обществен ред

В борбата с корупцията все по-голямо значение придобива въпросът за специфичната роля на институциите, осигуряващи ред и сигурност в обществото (Министерството на вътрешните работи и неговите национални и специализирани служби, Министерството на отбраната и неговите структури, специалните и специализирани служби на друго подчинение, каквито са Националната разузнавателна служба, Националната служба за охрана и др.).

Същевременно корупцията в органите за сигурност и обществен ред е сред най-тежките, сложни и важни проблеми поради обстоятелството, че именно на тези структури са предоставени най-големите правомощия за противодействие на корупцията в целия политически, икономически и обществен живот в страната. Основните проблеми при противодействието на корупцията в тези структури произтичат преди всичко от липсата на координация между отделните звена, припокриване и дублиране на функциите им, лошата материална база и недостатъчните финансови средства, слабата подготовка на кадрите, невъзможността за привличане на добри специалисти поради ниското заплащане и др.

Между основните фактори за разпространение на корупцията в органите за сигурност и обществен ред е и значителният обем поверителна информация, която тези структури събират, обработват и съхраняват. Възможността тази информация да бъде неправомерно използвана създава предпоставки за особено опасни и тревожни корупционни практики.

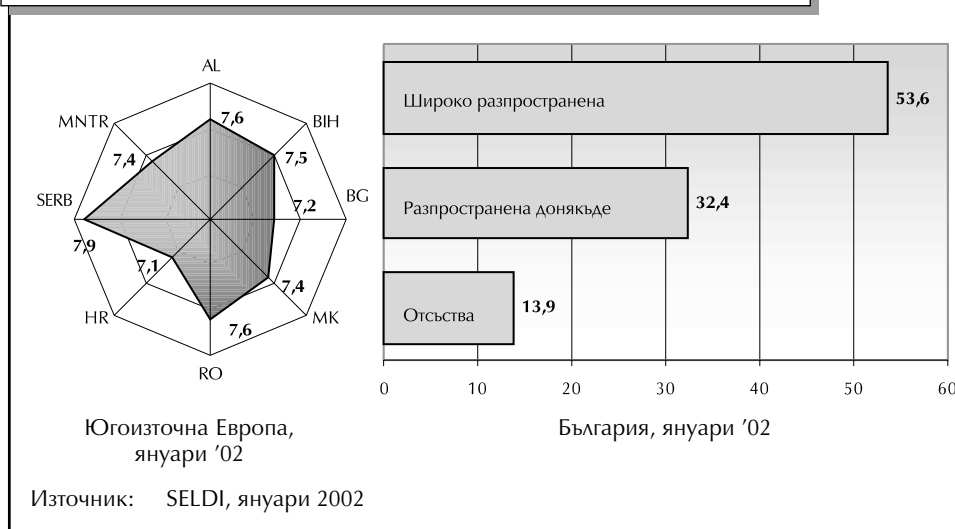
В края на 2002 г. по инициатива на парламентарните комисии по външна политика и по вътрешна сигурност и обществен ред започна обсъждане на възможностите за изготвянето на проект за специален *Закон за националната сигурност*, който да регламентира мястото на специалните служби, техните функции и начините на взаимодействие помежду им. Наред с другите предложения се обсъжда и възможността за обединяване на специалните служби в Агенция за национална сигурност, която да има ранг на министерство и да бъде пряко подчинена на Министерския съвет. Необходимо е предприеманите мерки да се обвържат с възможности за по-ефикасно противодействие на корупционните практики.

В съответствие със задачите, произтичащи от *Националната стратегия за противодействие на корупцията*, **Министерството на вътрешните работи** прие и работи по своя *Програма за ограничаване на корупцията*, насочена по-конкретно към създаване на условия за ограничаването ѝ чрез ефективни механизми за повишаване статута на звената, работещи по противодействие на корупцията, усъвършенстване на вътрешноведомствения контрол и взаимодействието между структурите на МВР и средствата за масово осведомяване. В тази насока заслужават внимание създаденият **Вътрешноведомствен координационен съвет за борба с корупцията в МВР** и изготвените *Методически правила за неговото устройство и организацията на дейността*. Съветът се ръководи от ресорния заместник-министър, отговарящ за общото наблюдение и контрол на взаимодействието в борбата с организираната престъпност и корупцията.

За осъществяване на оперативно взаимодействие между структурите на МВР по получаване, движение и изясняване на сигналите за вътрешна корупция и контрол по тяхното изясняване институционално е определен отдел **„Противодействие на корупцията в МВР“** към Дирекция „Инспекторат“. В националните и териториалните служби са определени **специализирани звена**, на които са възложени функции по провеждането на **оперативно - издирвателни действия за проверка на сигнали за корупция**. В съответствие с нормативните изисквания за хода на работата по изясняването на сигналите за корупция дирекциите на националните и териториалните служби в края на всяко тримесечие изготвят информация, която изпращат в отдел **„Противодействие на корупцията в МВР“** към Дирекция „Инспекторат“, който от своя страна на всеки шест месеца изготвя и внася за разглеждане във Вътрешноведомствения координационен съвет обобщени доклади, които анализират състоянието на работата по предотвратяване и разкриване прояви на корупция в системата на МВР.

По данни на ново-сздадения Вътрешноведомствен координационен съвет за борба с корупцията в МВР за **първите 6 месеца на 2002 г. заради корупция са санкционирани 113 служители на министерството**, от които 1 е държавен служител, 63 - офицери, и 49 - сержанти. По дисциплинарен ред са уволнени 26 души, 20 са пре-назначени на други длъжности, 19 са изпратени на психологически изследвания за пригодност. На прокуратурата

ГРАФИКА 13. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ПОЛИЦИЯТА (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



са предадени материали за нарушения на 40 служители и са арестувани 8 души. Резултатите от антикорупционните мерки в МВР бяха оценени положително от ръководството на министерството, според

което създаденият механизъм за предотвратяване и разкриване на корупцията сред служителите на МВР действа ефективно на всички нива.

Предприети са **мерки за създаване на условия за по-широка ангажираност на структурите на гражданското общество срещу проявите на корупция** чрез активно използване на обществени приемни, „горещи телефони“, „пощенски кутии“ и други форми, даващи възможност на обществени организации и граждани да сигнализират за случаи на корупция при гарантирана анонимност. Групите „Превенция на престъпността и връзки с обществеността“ към СДВР и РДВР в страната участват активно в предавания на местните средства за масово осведомяване. Обръща се внимание на възможността гражданите да подават сигнали за прояви на корупция от служителите на МВР. Необходимо е по-нататъшно стимулиране на процесите за отваряне на органите на МВР към обществото. Стилът на секретност и прикритост в работата, който поражда съмнения и условия за корупция, следва да се замени с по-голяма прозрачност и откритост. Важна роля за превенция на вътрешната корупция има развитието на система за кадрови подбор и развитие в кариерата на служителите, тяхното последващо обучение, прилагане на обективни критерии за оценка на труда им, което е необходимо условие за повишаване на тяхната мотивация.

За повишаване на ефективността в работата на МВР по противодействие на корупцията и за засилване на ролята на министерството в този процес е необходимо в бъдеще оптимизиране на структурата му и по-ясно дефиниране на мястото и функциите на специалните служби.

След получаването на покана за преговори за присъединяване на България към НАТО **Министерството на отбраната** обяви, че започва работа по реформа в законодателната рамка на отбраната и въоръжените сили. Според първоначално обявените идеи реформата ще започне още през началото на 2003 г. и ще има за цел разделяне на нормативната уредба на отбраната от тази на въоръжените сили, включително чрез приемането на два самостоятелни закона - закон за отбраната, регламентиращ цялата система на съподчиненост на институциите в държавата по отношение на реализацията на отбраната и сигурността на страната, и закон за въоръжените сили, уреждащ системата на въоръжените сили и кадрата военна служба.

При провеждане на обявената реформа в законодателната рамка е необходимо да се има предвид, че за Министерството на отбраната са характерни и някои специфични проблеми, пораждащи възможности за корупционни практики, каквито са например: липсата на прозрачност и достатъчен контрол при разпределението на значителните по обем бюджетни средства, предназначени за издръжката и модернизацията на армията, както и при провежданите търгове; управлението на значително по размер имущество, включително недвижимо, и освобождаването на големи части от него в резултат на военната реформа. В началото на декември 2002 г. правителството одобри *Наредба за условията и реда за възлагане на обществените поръчки, свързани с отбраната и сигурността в страната*. В наредбата като възложители на специални обществени поръчки са определени субектите, които изпълняват функции по отбраната и сигурността на страната, а кандидатите за изпълнители трябва да отговарят на условията и реда за достъп до класифицираната информация или на изис-

кванията за прилагане на специалните мерки за сигурност. Все още не може да се прецени доколко приложението на наредбата ще допринесе за ограничаване на предпоставките за корупция.

### Б.2.3. Държавата и обществото

- *Партийна система*

През 2002 г. продължи процесът на постепенно превръщане на партийната система в по-прозрачна и автономна от държавата сфера. След като през 2001 г. въпросът за финансирането на политическите партии получи законодателно решение, което обаче наред с поредицата антикорупционни разпоредби запази възможността за анонимни дарения, през май 2002 г. в Народното събрание бе внесен нов *Законопроект за политическите партии*. Проектът съдържа редица разпоредби, свързани с утвърждаване на механизми на законни източници за финансиране и за контрол върху финансирането на партиите, като:

- пълна забрана на анонимните дарения и на възможността партиите да получават под различна форма финансова подкрепа от дружества, в които има каквото и да е държавно и общинско участие, а не само от такива с мажоритарно, каквато беше досегашната уредба;
- възможност за ограничена, но разрешена и контролируема стопанска дейност с цел да се прекрати досегашната практика на осъществяване на стопанска дейност в „сянка“, като се заобикаля съществуващата забрана.

В процес на подготовка е и втори законопроект за политическите партии, който се очаква да бъде внесен в Народното събрание. В основните си идеи този законопроект е близък до вече внесените в парламента. Той предвижда по-сериозни ограничения за даренията в полза на политическите партии, включително забрана за финансиране от търговски дружества, занимаващи се с хазартна дейност, промяна в механизма за определяне на държавната субсидия за политическите партии, както и въвеждане на задължително изискване партиите да са представили в Сметната палата финансови отчети за последните три години, за да могат да бъдат допуснати до участие в избори.

Необходим е политически консенсус по най-важните мерки за пресичане на корупцията в партийната сфера и неофициалната обвързаност на партиите с частни интереси. Очевидна е необходимостта по законодателен път да се въведе на практика максимална прозрачност при осъществяване на политическата дейност на партиите, яснота на източниците на финансиране, пресичане на пътищата за „сенчести“ парични потоци от и към партийните централи. Постигането на тези цели би разкрило значителен антикорупционен потенциал и би допринесло за реформиране на партийната система на устойчиви антикорупционни основи.

Подобна е целта на проекта за *Избирателен кодекс*, внесен през септември 2002 г., с който се прави опит да се кодифицира изборителното право, да се промени изборителната система **и да се уреди по нов начин финансирането на предизборните кампании**. Предвижда се забрана за финансиране от държавни и общински



дружества. Предлага се въвеждането на горен праг за разходите по време на предизборна кампания (2 400 000 лв. за партия и 80 000 лв. за един независим кандидат) и внасяне на предварителен депозит (за партиите - 10 000 лв., а за всеки кандидат по мажоритарен принцип - 500 лв.) по сметка на Централната изборителна комисия, който тя ще освободи след представяне на отчет за начина, по който са набрани и изразходвани средствата за кампанията. Предложението е да се създаде постоянна изборна администрация и ЦИК, а не Сметната палата да осъществява контрола по изразходването на средствата.

Въвеждането на нов контролен механизъм, чрез който да се постигне желаната прозрачност, е въпрос, който се подкрепя до голяма степен от основните политически сили, но се нуждае от обсъждане и прецизиране, за да се развият антикорупционният му замисъл и потенциал. Дискусионни са най-вече предвижданите промени на изборителното законодателство, като например въвеждане на смесена (мажоритарно-пропорционална) изборителна система по подобие на германската. Спори се и по въпроса за създаване на професионална изборна администрация и нейните правомощия.

Пътят към укрепване на автономността и прозрачността на партийната система, към пресичане на възможностите за корупция за постигане на партийни цели преминава през въвеждане на модерно вътрешно съгласувано законодателство и неговото стриктно приложение.

- *Лобиране и преодоляване на конфликтите на интереси*

Лобирването е специфична дейност, която далеч надхвърля конституционното право на гражданите да отправят петиции и предложения до държавните органи, и в една или друга форма често съпътства държавното управление на различни равнища. Тя се осъществява от името на трето лице срещу заплащане в защита на определени частни индивидуални или групови интереси. За осъществяване принципите на прозрачност във взаимодействието между държавата и обществото и за пресичане на корупцията в тази сфера е необходимо установяването на ясни правила за механизмите на въздействие на частни лица и организации върху вземането на решения от органите на изпълнителната и законодателната власт с цел недопускане на задкулисен натиск и конфликт на частните и обществените интереси. Постигането на тази цел е сложен и комплексен процес на приемане на нови законодателни и етични норми, но същевременно - и на утвърждаване на нови практики и антикорупционна обществена и политическа култура.

През 2002 г. бяха предприети практически стъпки в тази насока. Със *Законопроекта за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност*, внесен в Народното събрание от група народни представители от управляващото мнозинство, се предлага въвеждането на **Публичен регистър на лобистите и лобистката дейност**, дават се дефиниции на понятията „лобист“ и „лобистка дейност“ и се уреждат условията, редът, забраните и ограниченията за осъществяване на лобиране. Предлаганата уредба обаче предизвиква следните критики:

- прекалено широки са формулировките на лобистката дейност, липсват изисквания за публичност на самата лобистка дейност вкл. на финансовите вложения в нея;

- твърде широк е кръгът на институции и лица - адресати на лоббиране (всички органи на законодателната и изпълнителната власт, органите на местното самоуправление, държавните служители, членовете на политическите кабинети и лицата, работещи по трудово правоотношение в органите на изпълнителната власт, в администрацията на Народното събрание и администрацията на президента);
- липсват критерии за разграничаване на дейността, определена като лобистка, от обичайната гражданска активност и демократично гражданско участие в законодателството и политическия процес изобщо. Така например според законопроекта не се смята за лобистка дейността на организациите с нестопанска цел само по проекти с безвъзмездната финансова помощ от Европейския съюз, международни организации или специализирани програми на чуждестранни правителства, но не и останалата им дейност включително и когато действат за осъществяването на публични интереси;
- не е изяснено съотношението между неправомерното лоббиране и престъпния състав на „търговия с влияние“.

При отсъствието на традиция в България, а и на значим опит в повечето европейски страни, за да изпълни своето предназначение - да създаде „допълнителни гаранции за разширяване на прозрачността в работата на държавните институции и за ограничаване на корупцията“, законопроектът се нуждае от съществено прецизиране и отразяване на вижданията на по-широк кръг експерти, представители на гражданското общество, лицата и организациите, които евентуално биха упражнявали лобистки функции.

- *Граждански контрол и правно-институционална рамка на неправителствения сектор*

Процесът на създаване на правна рамка на нестопанския сектор се разви изключително бавно - едва от 1 януари 2001 г. е в сила *Законът за юридическите лица с нестопанска цел* (ЗЮЛНЦ). С него, макар да се постави правната основа за развитие на съвременен нестопански сектор в България, не се решиха редица въпроси за институционализиране и укрепване на гражданския контрол срещу корупцията, за диалог и взаимодействие на нестопанските организации с държавата. Оттогава не са предприети никакви мерки за усъвършенстване на законодателството въпреки констатираните проблеми по приложението му, сред които: липсата на ясни критерии за разграничаване на организациите с нестопанска цел в зависимост от целите им и оценката на обществото за значимостта и полезността на тези цели, усложнената процедура по регистрация на организациите с нестопанска цел в обществена полза и изисквания към тях.

Наред с това не се предвидиха и необходимите гаранции за пълното реализиране на конституционната свобода на сдружаване и срещу възможностите за превръщане на редица нестопански организации, създадени на професионална основа, в монополни и обвързани със съответната държавна структура.