

А. СЪЗДАВАНЕ НА ОБЩА ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПРАВНА СРЕДА ЗА ОВЛАДЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА

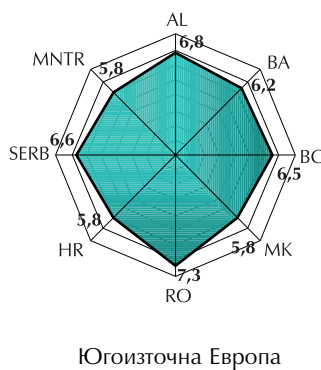
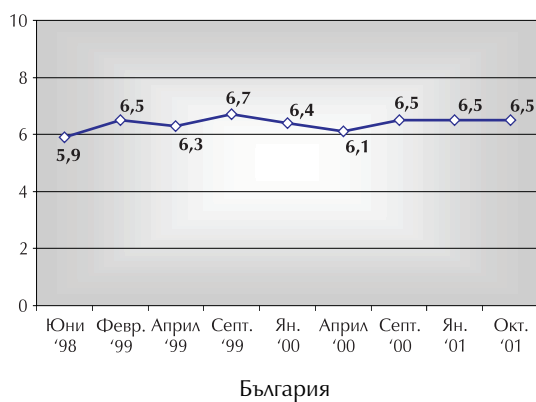
Оценката за състоянието на корупцията през 2001 г. се основава на съпоставка на данните за наличие на корупция и практическите резултати от антикорупционните усилия в сферата на институциите и общите правни механизми. Въпреки нееднозначната динамика на законодателните промени и институционалните реформи, извършвани през последните три години, натрупаният опит позволява в края на 2001 г. по-ясно да се открият последователността или непоследователността на предприетите мерки, съвпаденията или разминаванията между първоначалния замисъл и реалното действие на въведените нови механизми, промените, които следва да бъдат осъществени.

А.1. Реформата в публичната администрация - законодателство и практически измерения

Първостепенното значение на реформата в публичната администрация и развитието на законова рамка за нейната дейност в режим на прозрачност и отчетност се предопределя от обстоятелството, че **поради допустимостта и упражняването на правомощия въз основа на дискреция това е една от най-предразположените към корупция сфери.** Законодателните актове, регламентиращи организацията на публичната администрация и нейното функциониране, приети в периода от края на 1998 до 2000 г., са в основата на изграждането на

административната система и през 2001 г. Стартът в прилагането на новата нормативна уредба, съпоставен с **данните за степента на разпространение на корупция,** дава основание за изводи и оценки относно степента на ефективност и въздействие върху корупционната обстановка в страната, относно някои наложителни законодателни промени и начина на прилагане на законите и подзаконните актове в управленската практика.

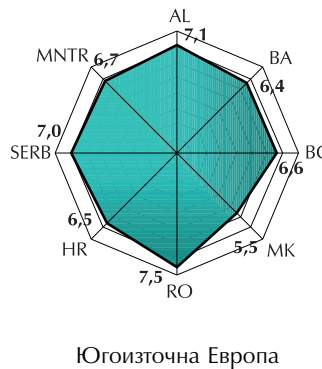
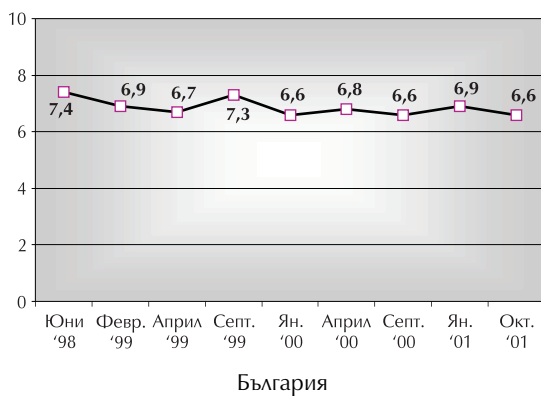
ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА*
(БЪЛГАРИЯ 1998-2001, ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА, ЯНУАРИ 2001)



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

(*) 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; BA - Босна и Херцеговина; BG - България; MK - Македония; RO - Румъния; HR - Хърватска; SERB - Сърбия; MNTR - Черна гора.

**ОЦЕНКИ ЗА ПРАКТИЧЕСКАТА ЕФИКАСНОСТ НА КОРУПЦИОННИТЕ ПРАКТИКИ*
(БЪЛГАРИЯ 1998-2001, ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА, ЯНУАРИ 2001)**


Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

(*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 в съответната институция.

А.1.1. Към общ организационен модел на администрацията

Със *Закона за администрацията*, в сила от 6 декември 1998 г., бе създадена първоначалната нормативна основа за въвеждане на единен организационен модел и общи правила за вътрешна организация на административните структури на органите на изпълнителната власт. На тази основа през 2001 г. завърши преобразуването на всички адми-

нистрации - централни, областни и общински. В *устройствените правилници* на административните структури, приети в по-голямата си част през 2000 г., както и в последващите изменения и допълнения в тях се очертават конкретните функции, задачи и отговорности на звената в администрацията. **В процеса на реструктуриране на администрацията особено важна роля за редуциране на корупцията има прилагането на принципите на публичност, прозрачност и отчетност.**

- *Публичност, прозрачност и достъп до информация*

Въпреки обнародването на устройствените правилници в „Държавен вестник“, поради големия брой (110 само в централната администрация) и многообразие на административните структури (агенции, комисии, инспекции, служби, центрове и т. н.) ориентацията в тяхната динамика затруднява и експерти, и обикновени граждани. Тези затруднения до известна степен се преодоляват чрез създадения и поддържан на Интернет-страницата на правителството *Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт*. Той трябва да осигурява откритост на работата на администрацията, информация относно статута, структурата, конкретните задължения на отделните нейни звена и техните отговорности. По-нататъшна стъпка в усъвършенстването на дейността по воденето на този регистър би могло да бъде **въвеждането на механизъм за обратна връзка** с неговите потребители, съответно лицата, засегнати от действията на административните структури. Това се налага в още по-голяма степен предвид планираните нови промени в устройствените правилници на повечето министерства.

Правният режим на обществените поръчки, съдържащ се в *Закона за обществените поръчки* от 1999 г., не беше обект на законодателни промени през 2001 г., въпреки че прилагането на закона продължи да поражда критични реакции за липсата на достатъчна прозрачност и контрол. Бъдещите законодателни промени следва да се концентрират върху **рационализиране на процедурите и избягване на въз-**

можностите за корупция и субективизъм, върху гаранциите за публичност и прозрачност, свободна и честна конкуренция, равни възможности за участие на всички кандидати. Съгласно разпоредбите на закона е създаден и функционира публичен *Регистър на обществените поръчки*, поддържан от Дирекция „Обществени поръчки“ в Министерския съвет. За неговото ефикасно функциониране е необходимо по законов път **да се регулира статутът му като електронен и достъпен чрез Интернет.**

Правилата за прозрачност на държавното управление следва да включват и възможност за гражданите за информирано участие **чрез достъп до информацията**, която публичните институции съхраняват. По отношение на необходимите предпоставки за откритост, публичност и прозрачност в дейността на администрацията все още не е създадена необходимата нормативна основа. От лятото на 2000 г. е в сила *Закон за достъп до обществената информация (ЗДОИ)*. Опитът от приложението на ЗДОИ в сравнително краткия период от неговото приемане досега показва, че макар в много администрации на органи на изпълнителната власт да постъпват заявления за достъп до обществена информация, случаите на отказ също не са малко. Достъп до информация се отказва главно на журналисти, неправителствени организации и граждани.

Сред случаите, в които администрацията мотивира своя отказ за предоставяне достъп до дадена информация, нерядко се среща позоваването **на държавна или друга защитена тайна**. И докато по отношение на държавната тайна съществува списък на фактите и сведенията, представляващи държавна тайна, то по отношение на уредбата на служебната тайна, доколкото съществува, тя е разпръсната в различните нормативни актове (*Закон за административното производство, Закон за бежанците, Закон за митниците, Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия, Закон за нотариусите и нотариалната дейност, Закон за защита на потребителите и правилата за търговия* и др.), които влагат различно съдържание в това понятие или само си служат с него, без да го определят. Проблемът за служебната и другите тайни възниква и в случаите на частичен достъп до информация - точно в тези случаи администрацията трябва да прецени коя част от искания документ да предостави и коя не. За да се стеснят полето за действие по целесъобразност и възможностите за недобросъвестност, е **необходимо по законодателен път да се уредят ограниченията в правото на достъп до информация**. В тази сфера все още се прилагат подзаконови и вътрешноведомствени актове от 70-те и 80-те години.

Неоправдано се забави приемането на съответен закон, което поставя достъпа до обществена информация в зависимост от субективната преценка на администрацията и не осигурява необходимата прозрачност в дейността ѝ. Внесеният *законопроект за класифицираната информация* би трябвало да разреши този проблем, като определи нивата на достъп до класифицираната информация. За да допринесе за утвърждаване на режима на прозрачност в дейността на администрацията и на неблагоприятна за корупция среда, с бъдещия закон трябва да се стесни обемът на информацията, която в момента е засекретена, **да се прецизира правото на достъп и до секретна информация при определени в закона ред и процедура, а не по усмотрение**. Въвеждането на вътрешен контрол върху класи-

фицирането на информацията и предоставянето ѝ е задължително.

Едва в края на 2001 г. бе приет *Закон за защита на личните данни*, в сила от 1 януари 2002 г. Приемането му беше крайно наложително не само защото ежедневно се срещат нарушения в тази сфера, но защото тъкмо тези нарушения могат да обслужват корупционни действия.

- *Отчетност в администрацията*

Налице са нормативни предпоставки за създаване на система за **периодична отчетност на състоянието на администрацията чрез ежегодни доклади** от съответните ръководители на административните структури (чл. 61 от *Закона за администрацията*). Тези доклади обаче все още не се използват като инструмент за анализ и управление на административната реформа, за предприемане на бързи мерки при констатации или съмнения за допуснати корупционни практики. Поддържането на Регистъра на административните структури следва да се обвърже и с отговорността на отделните административни структури за извършваната от тях дейност, което да доведе до **стесняване на възможностите за корупционни действия или бездействия**. При по-добро организиране на системата на отчетност тя би могла да се превърне в източник на надеждна информация за необходимостта от реформиране или премахване на неефективните административни структури.

A.1.2. Новата система на държавна служба

Началото на установяване на професионална система на държавната служба, изградена на принципите на законността, лоялността, отговорността, стабилитета, политическата неутралност и йерархическата подчиненост, бе поставено със *Закона за държавния служител*, в сила от 28 август 1999 г., и подзаконовите актове, свързани с въвеждането на статута на държавния служител. На тази основа статутът на държавния служител бе въведен в администрацията на Министерския съвет, всички министерства, другите централни административни структури, областните и общинските администрации.

Следваща стъпка в утвърждаването на отговорна държавна служба може да бъде постепенно разпространение на статута на държавния служител и върху лицата, заемщи експертни длъжности в общата администрация, посредством разширяване на приложното поле на *Закона за държавния служител*.

- *Установяване на статута на държавен служител и вътрешния контрол срещу корупцията*

Срещащите се нарушения при практическото въвеждане и утвърждаване на статута на държавния служител извеждат на преден план **необходимостта от перманентен контрол и навременни мерки**. Много от приетите нормативни решения в тази насока са недостатъчни или неприложими и не допринасят за предотвратяване и санкциониране на корупционни действия. Това се отнася за:

- **Дисциплинарните съвети** - Съгласно *Закона за държавния служител* такива следва да се създадат във всяка администрация в състав от петима редовни и двама резервни членове.

Съществуват обаче структури, в които държавните служители са по-малко от 7, и в тях не могат да бъдат формирани дисциплинарни съвети. Това означава, че наказанията „понижение в по-долен ранг за срок от 6 месеца до една година“ и „уволнение“ не могат да бъдат налагани законосъобразно от органите по назначаването в тези администрации. Този проблем може да бъде преодолян единствено чрез изменение на *Закона за държавния служител*.

- **Правомощията и функционирането на Държавната административна комисия (ДАК)** - По силата на закона тя следва да осъществява контрол за спазване статута на държавния служител, който обаче не включва цялостен контрол върху дейността на самите държавни служители. Досегашната практика на комисията, макар и сравнително кратка, показва, че контролът е еднопосочен и не обхваща случаите, когато и самите органи по назначаването действат в нарушение на законодателството за държавния служител. Необходимо е да се помисли за нова законодателна рамка за функционирането на ДАК, за да може тя да получи правомощия за ефективен цялостен контрол за спазването на статута на държавния служител, включително да се намесва при прояви на корупция и други нарушения или сигнали за такива, като не само дава задължителни предписания на органите по назначението, но и следи за тяхното изпълнение, издава наказателни постановления, предизвиква промяна в издадени актове и т. н. Необходимо е да се помисли за звена с аналогични функции на равнище областни администрации.
- **Етичните норми и механизми** - В утвърдения на 29.12.2000 г. от министъра на държавната администрация *Кодекс за поведение на държавния служител* са очертани основни принципи и правила за етично поведение на държавния служител при взаимоотношенията му с гражданите, при изпълнение на професионалните му задължения, както и в неговия личен и обществен живот. Необходимо е обаче те да се изпълнят с по-ясно изразено **антикорупционно съдържание**, като се включат по-ясни правила за лоялността на държавните служители и „конфликта на интереси“, задълженията във връзка с предоставянето на информация в контекста на достъпа до публична информация, и т. н. Належащо е също така по-ясно регламентиране на **механизмите за спазването на етичните правила** от конкретния държавен служител и значението им за израстване в кариерата, за засилен вътрешен контрол и за стриктно обвързване на запазването на статута на държавния служител с изпълнението на задълженията.

Кодексът в сегашната му редакция не създава достатъчно условия за намаляване на дискрецията на администрацията, за повече прозрачност и отчетност в нейната работа. Добра основа за нова редакция на кодекса представляват *Препоръка № R (2000)10* на Комитета на министрите на Съвета на Европа *относно кодексите на поведение на държавните служители*, приета на 106-та сесия на Комитета на министрите на 11 май 2000 г. и приложеният към нея *Модел на Кодекс на поведение на държавните служители*, както и приетият от Европейския парламент на 6 септември 2001 г. *Кодекс за*

добро поведение на администрацията (www.euro-ombudsman.eu.int), основаващ се на практиката на съда на европейските общности и на националните законодателства на държавите-членки по отношение на администрацията.

- **Вътрешните механизми за контрол и за предотвратяване на корупция** - Следва да бъдат правно регламентирани и създадени както **специализирани звена** към администрациите за вътрешен контрол върху дейността им и предотвратяване на корупционни действия на държавните служители, така и вътрешни процедури за разследване на лошо администриране и корупция.

- *Подбор и професионална квалификация*

Във връзка с подобряване на подбора е задължително въвеждането на конкурсна процедура и закрепване на ясни критерии и механизми за назначаване и за оценяване на професионалните знания и умения на държавните служители като основа за израстване в кариерата. *Наредбата за Регистъра на държавните служители*, издадена от министъра на държавната администрация, в сила от 15 февруари 2001 г., би следвало да извърши прехода от организирането на държавната служба към системното наблюдение и управление на човешките ресурси в администрацията. Прилагането на статута на държавния служител ще бъде улеснено, ако се усъвършенстват разпоредбите относно рангове, съдържащи се в *Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията* от 2000 година.

За да се обвърже утвърждаването и спазването на статута на държавния служител с формирането на **нова административна култура и антикорупционна нагласа**, с повишаване на професионалния и обществен престиж на държавната служба, е необходимо системно **обучение на държавните служители**, в което да се включи и сериозен антикорупционен компонент. За тази цел, както и за прилагането на общ подход по отношение на квалификацията и преквалификацията на служителите в администрацията, следва да се използва по-активно потенциалът на Института за публична администрация и европейска интеграция, създаден към министъра на държавната администрация. Полезно би било в тази насока и сътрудничество с антикорупционни неправителствени инициативи и структури като *Коалиция 2000* и участващите в нея организации.

- *Политически назначения и развитие на кариерата на държавните служители*

Сред проблемите, проявили се в процеса на прилагане на нормативната уредба за изграждане на новия организационен модел на публичната администрация и въвеждане на статута на държавния служител, се открие **липсата на ясна граница между политическите назначения в администрацията и назначенията, основани на развитието в кариерата** и съответно на точно определяне на кръга на лицата, които в първия случай следва да работят по трудово, а във втория - по служебно правоотношение. Този проблем частично намери решение в приетия на 7 ноември 2001 г. *Закон за изменение и допълнение на Закона за администрацията*, в сила от 23 ноември 2001 г. Необходимо е стриктно приложение на правилата, регулиращи режима на двата вида назначения, прозрачност на процеса и контрол за спазването им, за да се върви успешно към устойчив на масови

политически назначения и уволнения модел на държавна администрация, към преодоляване на политическия натиск и зависимост в работата на държавния служител.

А.1.3. Административното обслужване

Утвърждаването на ефективен организационен модел на администрацията е необходима предпоставка за подобряване на административното обслужване на гражданите, предотвратяване на съществуващите корупция, произвол и злоупотреби в тази сфера.

- *Начало на отваряне на администрацията към гражданите*

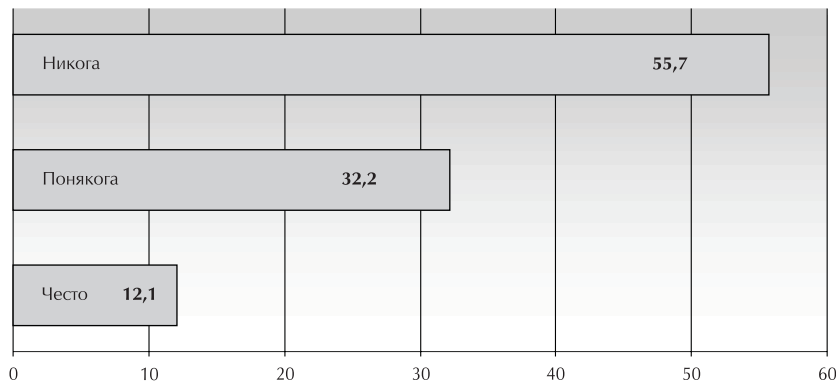
Сред предприетите мерки за отваряне на администрацията към гражданите и по-резултатно приложение на *Закона за административно обслужване на физически и юридически лица (ЗАОФЮЛ)* следва да бъдат отбелязани: изработването на указателни табла с информация за видовете услуги, таксите, необходимите документи, административното звено, което ги извършва, с данни за ръководителя и експертите в него; служебно осигуряване на формуляри и образци; издаването от МС на брошури за 28 области - „Областната администрация в услуга на гражданите и фирмите“; изработване на отличителни знаци на служителите от съответните администрации като средство за извеждането им от анонимност и за инициране на отговорност при некачествено или недобросъвестно изпълнение на задълженията им и т. н.

- *Обслужване на едно гише*

В редица общини са открити и действат общински центрове за услуги и информация, които работят за осигуряване на регламентирано по срок и качество административно обслужване в рамките на по-прозрачен и контролиран процес. Главна цел и особеност на тези центрове е да се осигури технология, при която гражданите да подават молбите си за услуги на едно място и да получават готовите си документи на същото място. Местните власти и гражданските организации са инициатори на първоначалните проекти (в общините Стара Загора, Габрово, Благоевград, впоследствие в Русе, Видин, Свищов и Силистра), докато централната държавна администрация се обръща към този нов подход в работата на гражданите едва през пролетта на 2000 година.

При организацията на административното обслужване с въвеждането на един „вход“ и един „изход“ се цели улесняване на гражданите, повишаване качеството и ефективността на работата на администрацията и **пресичане на прекия контакт между искащия и извършващия услугата и по този начин - намаляване на вероятността за неправомерни контакти между двете страни, ограничаване възможностите за корупция.** Тези цели все още не са постигнати не само защото проектът за „обслужване на едно гише“ е в начален етап. Причините могат да се търсят и в принципно новия подход, който се въвежда с това обслужване, в несъвършенствата на вътрешните за администрацията актове, недостатъчната квалификация на служителите и бавното автоматизиране на дейността по предоставяне на услуги и въвеждане на новите информационни и управленски технологии. Във връзка с това е необходимо да бъде създаден **общ модел на обслужване на едно гише за всички администрации** на изпълнителната власт.

ОЦЕНКИ ЗА ЧЕСТОТА НА ПЛАЩАНЕ НА ДОПЪЛНИТЕЛНИ СРЕДСТВА (СПОНСОРИРАНЕ И ДР.) ИЛИ ПОДКУПИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПОЛУЧАВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ (НАПРИМЕР: ТЕЛЕФОННИ УСЛУГИ И ЕЛЕКТРОСНАБДЯВАНЕ) (%)



Източник: Глобалната конкурентоспособност, Витоша рийсърч и Център за икономическо развитие (изследване на 119 фирми, проведено през февруари 2001 г.)

Необходимо е по законодателен път да се разшири обхватът на понятията за административна услуга и административно обслужване, дефинирани в ЗАОФЮЛ, като в него се включат индивидуалните административни актове и всички други правоотношения по повод **издаване на лицензи, разрешителни и регистрация**, представляващи сфери с голямо корупционно напрежение и действия. Във връзка с това до съответните законода-

телни промени органите на изпълнителната власт следва да прилагат по-широко разбиране за административната услуга и за организация на административното обслужване по принципа „обслужване на едно гише“.

- *Качество на административното обслужване*

Реформата в административното обслужване е все още на етапа на създаване на организационния модел. Забавянето на процеса на създаване на единни вътрешни правила за работа и взаимодействие на звената в съответната администрация по извършването на административната услуга влияе отрицателно върху процеса на създаване на по-устойчива на корупция среда за административно обслужване. Нерядко вътрешните правила се съдържат не в един, а в различни актове - както вътрешноустройствени (заповеди, инструкции и процедурни правила), така и нормативни актове. В много малко администрации са приети и утвърдени от главния секретар единни вътрешни правила.

Продължава да стои на дневен ред решаването на въпросите за **сроковете и процедурите за извършване на административните услуги** и за необходимостта от **унифициране на съществуващите сега производства за разглеждане на молби и жалби** във връзка с дейността на администрацията, предвиждащи различни срокове и органи в отделните закони, което би създавало юридически гаранции за осъществяването на правата на частните лица при взаимоотношенията им с администрацията, за по-голяма прозрачност и контрол върху действията на администрацията, за стесняване на нерегламентираните практики за получаване на административни услуги.

Практиката показва, че лошото качество на административното обслужване често се дължи на недостига на финансови ресурси в съответната администрация - на много места все още липсват не само компютри и подходящ софтуер, но и най-обикновени програми за документооборота. Това от своя страна може да блокира на практика

служебното съгласуване между отделните администрации по повод на подадени заявления за извършване на административни услуги, а в крайна сметка и приложението на принципите за отвореност на администрацията, ефективност на действията и достъпност на услугите. В такава среда корупцията на всички равнища запазва относително висок ръст.

- *Модернизиране на държавната администрация*

Въвеждането на нови информационни и управленски технологии в държавната администрация е необходимо условие за повишаване на нейната ефективност и подобряване на административното обслужване и едновременно с това - за ограничаване на причините и възможностите за корупция. Бързината и качеството на услугите, които извършва администрацията, са едни от важните фактори, формиращи отношението на гражданите както към местната, така и към централната власт.

Наложително е да се извърши **модернизиране на държавната администрация**, нормативната основа за което вече е създадена със *Закона за електронния документ и електронния подпис*, в сила от 7 октомври 2001 г. Неговото приложение в публичната сфера би могло да доведе до **постепенно преминаване към „електронно управление“**. Препоръчително е да започне подготовката на условия за постепенно **приватизиране на административни услуги** като инструмент за намаляване на бюрокрацията и корупцията при повишаване на бързината и качеството на услугите.

A.1.4. Специализиран контрол върху дейността на администрацията

Въвеждането на ефикасни контролни механизми и средства за контрол върху дейността на администрацията е неразделна част от антикорупционната реформа в публичната администрация. От особено значение е усъвършенстването на контролните правомощия на Сметната палата като върховна институция за външен контрол на бюджета, органите на вътрешния държавен финансов контрол, специализирания митнически и данъчен контрол, Бюрото за финансово разузнаване, както и създаването на нови механизми и инструменти.

- *Сметната палата*

Контролните правомощия на **Сметната палата** имат важна роля за ограничаване на корупцията. На 4 декември 2001 г. бе приет нов *Закон за Сметната палата*, в сила от 22 декември 2001 г., в който е залегнала по-широка система от мерки с антикорупционна насоченост (редица от които препоръчани от *Коалиция 2000*), сред които могат да бъдат отбелязани:

- Включване в обсега на одитната дейност на Сметната палата на нови обекти - бюджета на Държавното обществено осигуряване и на Националната здравноосигурителна каса, **средствата от фондове и програми на Европейския съюз**, включително управлението им от съответните органи и крайните ползватели.
- Предварително уведомяване на министъра на финансите или на друг компетентен орган при установяване в процеса на одита

на действия, които могат да доведат до незаконосъобразно събиране или изразходване на бюджетни или други публични средства, както и до увреждане на одитираното имущество.

- Оповестяване на резултатите от извършени одити, които не представляват защитена от закона тайна.
- Закрепване на взаимодействието между Сметната палата, органите на държавния вътрешен финансов контрол, данъчната и митническата администрация, органите на принудително събиране на държавни вземания и финансово разузнаване, както и със съдебната власт, като конкретните форми на взаимодействие ще се договорят в съвместни споразумения.
- По-прецизни текстове относно докладването в Народното събрание и проследяване на препоръките на Сметната палата във връзка с извършените одити.

Прилагането на новоприетите мерки ще позволи да се подобри контролът върху управлението и използването на публичните средства в страната, включително на средствата от предприсъединителните фондове, да се повиши неговата прозрачност, да се осуетят или пък разкрият прояви на корупция във взаимодействие с другите специализирани контролни институции.

Сметната палата играе важна роля за успешното прилагане на *Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности*, в сила от 13 май 2000 г., във връзка с воденето на публичния регистър при нейния председател.

Законодателното решение за **въвеждане на института на финансово-имущественото състояние и неговото практическо приложение вече втора година играят ролята на възпиращ фактор, макар и главно от морално естество, срещу корупцията във високите етажи на властта**. Същевременно само законът, и то в този му вид, не е достатъчна гаранция за избягването на конфликта на интереси и превенцията срещу корупционни практики в дейността на висшите държавни служители от трите власти. Необходимо е и установяване на **правила, определящи възможните конфликти на интереси**, обвързването им с вътрешни правила и етични кодекси и **съответно въвеждане на санкции** при нарушаване на установените правила. Наред с това институтът на финансово-имуществено състояние се нуждае от доразвитие, съпроводено с разширяване на правомощията на контролните органи и санкциите в тази сфера, прецизиране на законодателните решения по отношение на кръга на задължените лица, достъпа до регистъра и защита на личните данни, а в по-далечна перспектива - и за преминаване към електронен регистър.

- *Държавен вътрешен финансов контрол*

Предварителният вътрешен контрол в България се институционализира с приетия *Закон за държавния вътрешен финансов контрол*, в сила от 1 януари 2001 г., и се осъществява от Агенция за държавен вътрешен финансов контрол (*Устройствен правилник на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол*, приет с Постановление №35 на МС от 13 февруари 2001 г.). За ефективно противодействие на корупцията и за създаване на неблагоприятни условия за корупционни действия от особено значение е по-успешното съчетаване на вътреш-

ния държавен финансов контрол с външния контрол, осъществяван от Сметната палата, относно изразходването на бюджетни средства.

- *Мерки срещу прането на пари*

Мерките срещу прането на пари на национално равнище и в рамките на международното сътрудничество са сред най-важните средства за контрол, предотвратяване и разкриване на корупционни действия. **Българското законодателство бележи възходящо развитие в тази насока** - след доказалия своята неефективност първи закон от 1996 г., през 1998 г. бе приет нов закон, основан на концепцията за самоорганизиране на финансовата система в предотвратяването и разкриването на опити за използването ѝ за целите на изпирането на пари. На тази основа в края на 1998 г. бе създадено Бюро за финансово разузнаване (БФР). Приет бе *Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари*, в сила от 6 януари 2001 г. Повечето промени бяха наложени с оглед хармонизиране на българското законодателство с *Директивата на ЕС за предотвратяване използването на финансовата система за целите на „изпиране на пари“* (91/308/ЕЕС). Бюрото за финансово разузнаване се преобразува в агенция - юридическо лице на бюджетна издръжка към министъра на финансите със седалище в София (*Устройствен правилник на агенция „Бюро за финансово разузнаване“*, приет с Постановление № 33 на МС от 12 февруари 2001 г.).

Най-много **сигнали за съмнителни операции са подадени от търговските банки**, а на второ място от данъчните органи, което потвърждава извода, че голяма част от сделките и операциите по изпиране на пари се извършват през банковата система и чрез счетоводни операции, целящи въвеждането им в стопанския оборот.

Разпределение на случаите според фазите на изпиране на пари (октомври 1998 - април 2001)

- 43 % от случаите са свързани с операциите по въвеждане на парични средства с престъпен произход във финансовата система.
- 11 % са операции за размиване на парични средства, целящо отдалечаване от техния престъпен произход.
- 6 % заемат приватизационните сделки, свързани с инвестиране на парични средства с престъпен произход в легалната икономика.
- Останалите 40 % от операциите са свързани с осъществяването на първоначални престъпления, генериращи мръсни пари.

Източник: Агенция „Бюро за финансово разузнаване“, Доклад за дейността 1998 - 2001 г.

Обстоятелството, че голяма част от случаите на изпиране на пари са свързани с корупционни действия с национални и международни измерения и могат да обслужват терористични организации и действия, засилва необходимостта от взаимодействие на БФР с другите държавни институции - прокуратурата, МВР, органите на държавната администрация, изпълняващи близки функции, а също и на международното сътрудничество в тази сфера. Новите предизвикателства налагат по-нататъшно усъвършенстване на правната регламентация и въвеждане и перманентно обновяване на информа-

ционните технологии, за да може специализираният контрол срещу „изпирането на пари“ да допринесе за предотвратяване и разкриване на свързаната с това корупция. Подготвят се нови изменения и допълнения към закона с цел да се регламентират възможностите за „замразяване“ на сметки (финансови средства) на терористични групировки, за по-строг контрол и санкции.

- *Бъдещето на институцията омбудсман*

През 2001 г. идеята за създаване на **специализирана институция с контролни и наблюдаващи функции по отношение на администрацията (омбудсман, или граждански защитник)**, включително и за корупционни прояви, убеди още по-широк кръг представители на обществеността и политици в необходимостта от въвеждането на механизъм, допълващ и съпътстващ по-бавната съдебна, административна и други действащи форми на контрол. Идеята за такава институция е предложена сериозно и аргументирано още в Плана за действие на *Коалиция 2000*, приет на Обществено-политическия форум през ноември 1998 г. На него бе разгледана и подробна концепция за въвеждането на институцията омбудсман. Вариант на подготовения от експерти на *Коалиция 2000* на основата на проведените публични дискусии, изказаните мнения, препоръки и предложения *законопроект за омбудсмана* беше внесен за разглеждане в парламента от група народни представители през ноември 2000 г. Законопроектът предвижда създаването на институции от типа на омбудсман на централно и местно равнище и се основава на класическия модел на омбудсман и варианти, осъществени в европейските страни, както и вижданията за необходими и възможни специфики на институцията в българските условия. Независимо че законопроектът не беше разгледан от 38-то Народно събрание, вече е създадена необходимата обществена и политическа нагласа за въвеждане на институция от типа на омбудсмана. На ръководствата на 39-то Народно събрание и на парламентарните комисии по правата на човека и вероизповеданията, по жалбите и петициите на гражданите, както и на Комисията по правни въпроси е предоставен усъвършенствания последен вариант на *законопроекта за гражданския защитник и местните граждански посредници*, разработен в рамките на *Коалиция 2000*.

Приемането на този законопроект би било плод на успешно реализирано публично-частно партньорство и би дало възможност да бъде изграден както **общонационален механизъм**, така и **местни институции**, действащи на основата на морала и авторитета срещу злоупотреби от страна на администрацията, срещу нарушаване на границите между публичната и частната сфера и в защита на гражданите и техните организации. Проектите за изграждане на институциите граждански наблюдател и обществен посредник в различни общини, осъществявани в рамките на *Коалиция 2000* от партньорските организации - Центъра за изследване на демокрацията и Центъра за социални практики, разкриват практическата полза за обществото от такива механизми и допълнителни гаранции срещу административен произвол.

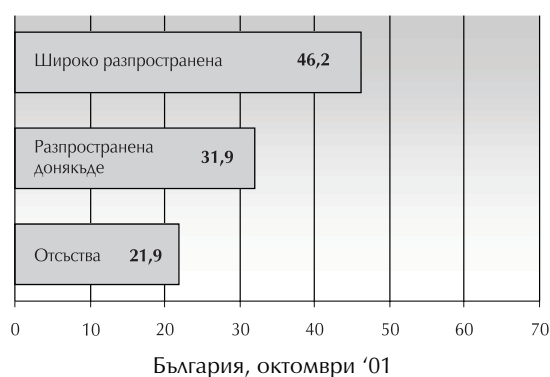
А.2. Ролята на Държавата и обществото

Липсата на достатъчно и устойчиви правни и институционални предпоставки, неблагоприятстващи корупцията, дестабилизира институциите и деформира взаимоотношенията им с гражданското общество и отделните граждани, води до нарушения на човешките права и забавя изграждането на демократична правова държава. Решаваща роля за преодоляване на този проблем имат държавата и обществото.

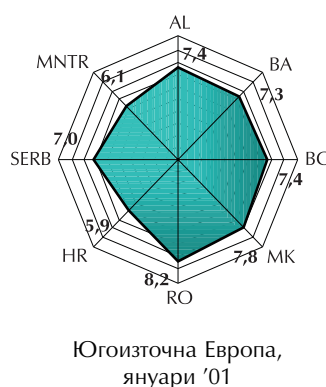
• Държавата

През последните години държавната власт разкриваше по-силен рефлекс за самосъхранение и самозащита отколкото за развитие на механизмите за защита на гражданите и обществото срещу злоупотребите с власт. Законодателната власт следва да играе по-решаваща роля за противодействие на корупцията, като самото Народно събрание трябва да се превърне в **образец за антикорупционна ефективност**.

СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ПАРЛАМЕНТА
(ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI



Повишаването на прозрачността и отчетността в работата на Народното събрание са важни предпоставки за укрепване авторитета на върховното народно представителство и за утвърждаване на демократичните ценности в страната. За постигане на тази цел е необходимо установяването на системен контрол за спазване на законите и *Правилника за организацията и дейността на Народното събрание* от страна

на народните представители. За намаляване на корупцията в законодателната власт е необходимо предприемането на конкретни мерки:

- Създаване на **специализиран орган за етика в дейността на народните представители**, оглавяван от независим експерт с висока обществена репутация, чиято дейност и периодични доклади да бъдат независими от Народното събрание и от която и да е друга институция (подобно на практиката в някои развити демокрации, като Великобритания например).
- Осигуряване на по-голяма прозрачност и публичност на финансите на Народното събрание.
- Въвеждане на механизъм за информиране на обществеността за нарушения на финансовата дисциплина от страна на депутатите и за наложените санкции.

Недопускането на корупция в законодателната власт и нейното навременно санкциониране е важна предпоставка, за да може Народното събрание да приема ефикасни инструменти за противодействие на корупцията в цялата държава. Същевременно към

промени в законодателството и приемане на нови закони следва да се пристъпва след сериозно обмисляне, изготвяне на цялостна концепция и съобразяване на действащите актове, след публични обсъждания на предложените проекти и като се отчита мнението на целия възможен кръг заинтересовани или засегнати страни. Необходими са повече усилия и добра воля от страна на българския парламент за приемане и прилагане на решения и контролни механизми, които допринасят за по-резултатно противодействие на определящите вътрешни фактори за корупция, за развитие на благоприятна институционална среда, предотвратяваща корупцията в законодателния процес и за създаване на антикорупционни нагласи и поведение.

Демократичната децентрализация на държавата остава все още в сферата на политическите програми. Не бяха осъществени планираните през 2000-2001 г. конституционни промени и пакет законопроекти, отнасящи се до местната власт, с които се целеше предоставяне на по-голяма самостоятелност на общините, включително данъчна, но липсваше публично защитена концепция за конкретните решения и цели, а темата бе експонирана повече като предизборна акция.

Не е осъществен чувствителен напредък и по отношение на необходимостта от прехвърляне на публични функции на частни субекти въпреки натиска и исканията от страна на частния сектор. Приватизирането на административни услуги остава далечна перспектива. **Прехвърлянето на част от функциите на държавата върху неправителствени организации** като белег на модерната демократична държава продължава да стои на дневен ред сред приоритетите и потребностите за изграждане на **антикорупционен модел за развитие на взаимоотношението държава-гражданско общество.**

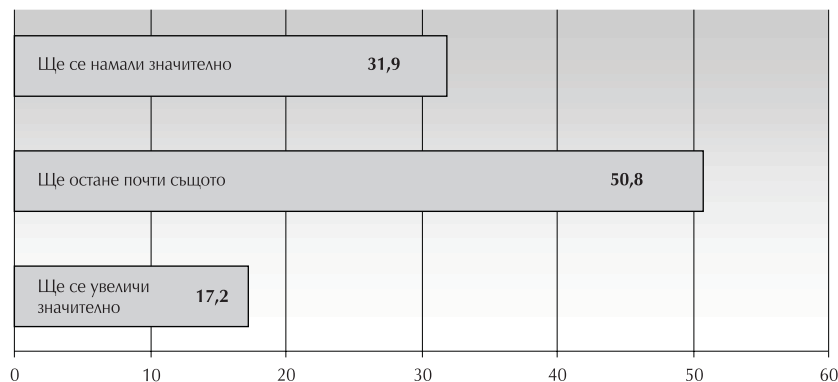
Ангажирането на правителството с разработената през есента на 2001 г. *Национална стратегия за противодействие на корупцията* демонстрира сериозно намерение и амбиция да се подходи комплексно към проблема за ограничаване на корупцията посредством „засилване на правозащитната и регулативната функция на държавата, гарантирането на прозрачност и публичност на административно-управленските процеси, утвърждаването на граждански контрол и ценности като почтеност и морал в обществените отношения“. Резултатите от повишената законодателна активност на правителственото мнозинство в края на 2001 г. в тази посока, както и изпълнението на програмата, разработена на основата на представената стратегия, тепърва ще се оценяват.

- *Партийната система*

Партийната система все още не се изгражда на принципи и модели, които биха я направили по-прозрачна и автономна от държавата сфера. Преплитането на партии с държава във всички общества е твърде изкушаващо за налагане на частните партийни интереси като общи, включително и с корупционни средства. Въвеждането на държавно финансиране при обективни критерии и отчетност, при строги правила на прозрачност на партийните финанси изобщо и на предизборните кампании в частност бе крайно наложително за **пресичане на корупцията в партийната сфера** и неофициалната обвързаност на партиите с частни интереси. Макар и с голямо забавяне

въпросът за финансирането на политическите партии получи законодателно решение през 2001 г.

ОЧАКВАНИЯ ЗА ДИНАМИКАТА НА НЕЗАКОННОТО ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ ПРЕЗ СЛЕДВАЩИТЕ ТРИ ГОДИНИ (%)



Източник: Глобалната конкурентоспособност, Витоша рисърч и Център за икономическо развитие (изследване на 119 фирми, проведено през февруари 2001 г.)

В новоприетия *Закон за политическите партии*, в сила от 28 март 2001 г., се съдържат редица разпоредби с антикорупционна насоченост, като: забрана за партиите да извършват стопанска дейност, както и да имат право на собственост от капитала на търговски дружества; изчерпателно изброяване на допустимите собствени приходи и регламентиране на ежегодната държавна субсидия; възлагане на цялостния контрол по финансовите приходи и разходи на политическите партии

на Сметната палата. **Запазването на възможности за анонимни дарения обаче прави невъзможна пълната прозрачност** на партийните финанси и контрола върху част от тях.

За по-нататъшното реформиране на партийната система на устойчиви антикорупционни основи е необходимо:

- По-ясно разграничаване между държавната и партийната сфера, между публични и частни интереси.
 - Утвърждаване на механизми за развитие на законни източници за финансиране и за контрол върху финансирането на партиите и политиците.
 - Въвеждане на достатъчно гаранции за равнопоставеност на партиите в предизборните кампании, на правни предпоставки за прозрачност на лобистката дейност.
- *Граждански контрол и правно-институционална рамка на неправителствения сектор*

Предпоставка за институционализиране и укрепване на гражданския контрол срещу корупцията, който да се опира върху ясни норми и правила за диалог и взаимодействие, е създаването на адекватна правна рамка на неправителствения сектор. Този процес се развива с бавни темпове.

Приетият едва през септември 2000 г. *Закон за юридическите лица с нестопанска цел*, в сила от 1 януари 2001 г., отмени заварената архаична нормативна уредба и постави правната основа за развитието на съвременен нестопански сектор в България. Въпреки важните промени законът не постига в достатъчна степен целта да бъдат разграничени организациите с нестопанска цел в зависимост от целите им и

оценката на обществото за значимостта и полезността на тези цели.

За да се реализира по-пълно антикорупционният потенциал на неправителствения сектор и да се сведат до минимум условията за корупция вътре в сектора, е необходимо по-нататъшно усъвършенстване на правно-институционалната рамка в следните насоки:

- Да се въведе възможност за организации в обществена полза за регистрация в специално създаден орган по особените насърчения въз основа на изрични законови критерии.
- Регистрацията за особени насърчения да бъде част от данъчната регистрация, за да се гарантира прозрачност на дейността на организациите за обществена полза и свеждане до минимум на възможността за злоупотреби с обществени фондове, без организациите да бъдат натоварвани с непосилни задължения и контрол.
- Органът по особените насърчения да контролира нестопанската дейност на регистрираните организации, а Сметната палата - стопанската им дейност.
- Да се предотврати възможността юридически лица с нестопанска цел, регистрирани преди 1 януари 2001 г., да се определят в частен интерес, ако са получавали безвъзмездно имущество от държавата, общините или други обществени фондове и дейността им е била подпомагана безвъзмездно със средства или труд на частни лица вън от техните учредители или членове.

Наред с посочените предложения за промени важно място заема идеята съдебната регистрация на организациите с нестопанска цел да се замени с регистрация в **Централен електронен регистър на организациите с нестопанска цел** при министъра на правосъдието, чието учредяване да бъде първа стъпка към изграждане на **Централен електронен регистър на лицата и имотите**. Преминаването към такъв регистър би имало дълготраен антикорупционен ефект особено като се има предвид сегашното състояние на водените в страната регистри. Бизнес-средите също оценяват съществуващата регистрационна система като неефективна и дори като пречка за развитие на бизнеса и предлагат да се освободи съдът от задължението да води търговския регистър (*Бялата книга на БИБА - Асоциация на чуждестранните инвеститори в България, 2001 г.*)

Състояние на водените регистри

- Юридическите лица на частното право, без политическите партии, се регистрират в 28 отделни регистъра към окръжните съдилища, намиращи се на територията на цялата страна.
- Подобно е и положението с имотните регистри. Те се водят от около 110 районни съдилища на хартиен носител, макар че в отделни съдилища експериментално се въвеждат електронни информационни системи без правно значение.

С изключение на *Централния регистър на особените залози* към Министерството на правосъдието, който бе въведен през 1997 г., те са преимуществено децентрализирани, водят се на хартиен носител и създават огромни проблеми с надеждността на информацията и

правната сигурност. Данните сочат за често практикувани измами, злоупотреби и корупционни действия.

Предложение за преминаване към Централен електронен регистър на лицата и имотите

Регистърът би следвало да съдържа регистрационните данни за всички юридически лица на частното право и държавни предприятия (без политическите партии и синдикалните организации) и да се въведе в следната последователност:

- Първоначално, той би следвало да бъде въведен за юридическите лица с идеална цел, предвид наличието на готова концепция за такъв регистър.
- В средносрочна перспектива регистърът би следвало едновременно да обхване юридическите лица - търговци, и да се обедини с Централния регистър на особените залози. По този начин в един регистър ще се съсредоточи информацията за лицата и предоставените от тях обезпечения, като се избегне ненужното дублиране на информация между търговския регистър и регистъра за обезпеченията, с произтичащия от това потенциал за грешки и несъответствия.
- В по-дългосрочна перспектива би следвало да бъде обединяването на регистъра с имотните регистри, но едва след приключване изграждането на национален електронен кадастър и обединяването на този кадастър в единна национална база данни.

Осъществяването на предложението за **Централен електронен регистър на лицата и имотите** ще даде възможност за вписвания и справки по телекомуникационен, електронен път в реално време. Така заинтересованите лица ще могат в рамките на часове да доведат до знанието на третите лица нововъзникнали обстоятелства чрез вписването им, а третите лица ще могат да проверяват реалното състояние на регистъра едновременно с извършването на сделките. Регистърът следва да е публичен и всеки да може да получи справка или издаване на удостоверение за наличието на вписано обстоятелство, а отказът за вписване да подлежи на обжалване по административен ред пред министъра на правосъдието. Отказът на министъра ще подлежи на обжалване по реда на *Закона за Върховния административен съд*. По този начин полето за нерегламентирани практики за извършване на определени действия и получаване на информация ще се стесни до минимум.

В контекста на очертаната необходимост от **институционализиране на гражданския антикорупционен контрол** върху структурите на властта продължават да са наложителни следните мерки:

- Да се усъвършенства правната регулация на взаимодействие между администрацията и структурите на гражданското общество.
- Да се доразвие модерната законодателна уредба за правния статут на неправителствените организации.
- Да се повиши капацитетът на неправителствените организации

да реализират граждански контрол върху дейността на публичната администрация, политическите организации и съдебната система.

- *Лобиране*

Признато от законодателството или не, лобирането е дейност за отстояване на корпоративни интереси, която неизменно се извършва в съвременните общества. Отсъствието на правно дефиниране и регламентиране на лобистката дейност благоприятства липсата на прозрачност, неограниченото и неконтролирано използване на лобистки методи, преплитащи се с корупционни действия на всички равнища на властта, т. е. **лобира се, като се корумпира**. Като се има предвид, че лобистите действат като представители и посредници на частни лица или търговски дружества, чиято главна цел е да повлияят на крайния резултат от решенията на държавната власт, независимо дали става дума за закони, политически решения или възлагане на поръчки, **отрицателните въздействия от нерегламентираното извършване на такава дейност**, особено когато тя се основава и на корупция, са очевидни. Освен преките отрицателни въздействия от злоупотребите с лобиране (върху авторитета на държавата и нейните представители и служители, върху масовото възприятие за подкупност и т. н.), последиците могат да имат непредвидим, траен ефект върху политиката на държавата в цели сектори на икономиката, в различни сфери на законодателството и т. н. Въпреки тези опасности институтът на лобиране все още не е получил своето правно признание и регламентиране.

Регламентирането на лобистката дейност е наложително, при това не непременно в отделен закон - възможно е правила и норми в тази насока да се въведат и в някои специални закони, в кодекси на поведение, обвързващи бизнесорганизациите и неправителствения сектор изобщо, и т. н. Във всички случаи обаче е необходимо поставянето на тази дейност на добре обмислена правно-нормативна основа, за да се създаде нов модел на взаимоотношения между политиките, от една страна, и бизнеса и гражданските организации, от друга, да се укрепи и доверието между тях. В *Националната стратегия за противодействие на корупцията* има правителствен ангажимент за приемане на закон за лобизма, но все още не са предприети конкретни практически стъпки.