

2.2. Борбата с корупцията в държавната администрация

Невяна Кънева и Мария Йорданова

План

1. Специфични причини за корупция в администрацията на изпълнителната власт
2. Корупционни практики в администрацията на изпълнителната власт
3. Противодействие на корупцията в държавната администрация
4. Институциите от типа на омбудсмана - механизъм за външен контрол върху администрацията и ограничаване на корупцията

1. Специфични причини за корупция в администрацията на изпълнителната власт

1.1. Изпълнително-разпоредителният характер на административната дейност

Държавната администрация, която подпомага органите на изпълнителната власт, има за основна функция да реализира изпълнението на законите. Практическото прилагане на законите е свързано с постоянен контакт с граждани и юридически лица, които се явяват адресати на законовите норми. Тази интензивност на взаимоотношенията е причина корупцията да засяга в по-голяма или по-малка степен администрациите на всички органи на изпълнителната власт. Същевременно, тъй като административната дейност е вторична, подзаконова дейност, несъвършеното законодателство представлява сериозен корупционен фактор. От една страна, неясните и противоречиви законови разпоредби дават възможност за произволни тълкувания, водещи до злоупотреба с властови ресурси, и за разширяване на вземането на решения по целесъобразност. От друга страна, непълното уреждане на обществените отношения на законово ниво дава възможност с издаваните от органите на изпълнителната власт нормативни актове да бъдат решавани въпроси от значителен обществен интерес, който естествено провокира проявата на корупционно поведение от страна на заинтересованите.

1.2. Липсата на ясно разграничение на компетентностите между различните администрации и между различните нива вътре в отделните администрации

Различните и променливи задачи, които има да решава изпълнителната власт, предопределят разнообразието от органи и дейности, чрез които се осъществява държавното управление. Когато тези органи и техните администрации не се вписват в единна йерархическа система, нямат ясно формулирани компетентности и отговорности, не само се намалява потенциалът за ефективно управление на обществените процеси, но и се създава среда, която е благоприятна за корупция. До същите резултати води и липсата на ясно разграничение между организационните нива в държавната администрация, едни от които осъществяват политическия процес на вземане на управленски решения, а други - процедурите по тяхното реализиране.

ТАБЛИЦА 2.2.6. Степен на разпространение на корупцията в публичния сектор*

	Април 1999	Септ. 1999	Януари 2000	Април 2000	Септ. 2000	Януари 2001	Октомври 2001	Януари 2002
Митници	8,78	9,10	9,02	9,10	8,90	8,96	9,06	8,95
Агенция по приватизацията	7,46	7,86	7,96	8,28	8,06	8,24	8,66	8,57
Съдебна система	7,62	7,88	7,68	7,68	7,60	7,82	8,04	8,21
Данъчни служби	7,10	7,98	7,68	7,56	7,54	7,42	7,62	7,72
Отраслови министерства	6,94	7,40	7,24	7,44	7,50	7,56	7,12	7,34
Полиция	7,16	7,54	7,30	7,24	7,14	7,36	7,34	7,22
Парламент	6,78	7,16	6,96	7,24	7,42	7,46	6,78	7,18
Комитет по енергетика	6,40	6,84	7,00	7,10	7,00	6,82	6,80	7,08
Областни управи	6,90	7,32	7,02	7,04	6,94	6,90	6,90	7,01
Комисия за защита на конкуренцията	6,14	6,40	6,18	6,68	6,54	6,84	6,88	7,00
Правителство	6,58	7,12	6,94	7,10	7,44	7,42	6,44	6,87
Общинска администрация	6,64	7,24	6,82	6,74	6,54	6,54	6,58	6,73
Комисия за ценни книжа и фондови борси	6,24	6,28	6,22	6,50	6,46	6,48	6,40	6,73
БТК	–	–	–	6,28	6,60	6,30	6,42	6,63
Сметна палата	5,74	5,86	5,54	5,84	5,98	5,82	5,72	6,07
БНБ	5,34	5,32	5,34	5,16	5,72	5,48	5,24	5,49
Армия	4,88	5,06	5,06	5,08	4,98	4,80	4,70	5,13
Национален статистически институт	4,80	4,54	5,00	4,68	5,02	4,76	4,61	4,68
Президентство	4,46	4,50	4,28	4,52	4,52	4,24	4,26	4,63

Източник: СМК на Коалиция 2000, януари 2002

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

1.3. Бюрократизъм и неефективност на администрацията

Предвид обстоятелството, че преобладаващата част от законите, регламентиращи дейността на държавната администрация, са резултат от законодателната инициатива на Министерския съвет, в крайна сметка административните процедури се създават от самата администрация. Поради това често пъти те включват сложни и неясни правила, според които основната тежест пада върху потребителите – граждани и юридически лица, а резултатът не е нормативно гарантиран, тъй като зависи от прекомерната дискреция на отделния служител. Тези процедури остават впечатлението, че са създадени, не с цел реализирането на законните интереси на гражданите и юридическите лица, а за да се оправдае съществуването на съответната административна структура. В този смисъл бюрокрацията и неефективността на държавната администрация са едни от основните причини за пораздането на корупционни практики в сферата на изпълнителната власт.

1.4. Липсата на ефективен вътрешно административен контрол

Отсъствието на действени механизми за самоконтрол в държавната администрация косвено поощряват корупционното поведение на служителите, които считат, че неправомерното им поведение ще остане незабелязано. В повечето случаи заемащите ръководни длъжности не упражняват постоянен контрол върху работата на своите подчинени, което се дължи до известна степен и на липсата на комуникация между различните нива в администрацията.

1.5. Монополен достъп до служебна информация

По силата на служебното си положение, работещите в администрацията имат достъп до информация, представляваща интерес както за граждани, така и за юридически лица. Колкото по-широк е кръгът от информация, достъпа до която е ограничен, толкова по-сериозен е интересът към нея, особено когато тя е в икономическата сфера. Това провокира заинтересованите да получат достъп до нея чрез корупционни действия.

1.6. Осъществяване на контролни функции

Една от формите, чрез които изпълнителната власт осигурява изпълнението на законите, е упражняването на контрол и налагането на санкции, когато се констатира нарушение. Тази дейност, която е свързана с налагане на административни наказания, е изключително активно атакувана от корупцията. Наблюдаваната в последните години тенденция за въвеждане на изключително високи размери на глоби засилва интензитета на корупционните действия, целящи избягване на отговорността.

1.7. Силна зависимост на държавните служители от политическите промени

Обстоятелството, че държавната администрация подпомага органите на изпълнителната власт при осъществяването на техните правомощия, предопределя високата степен на зависимост на служителите от политическите промени. Не е тайна, че политическите

предпочитат да работят с хора, които принадлежат към техните политически кръгове, което води не само до неясни правила за подбора при назначаване на държавна служба, но е и предпоставка за използване на държавния апарат за партийни цели. Честите чистки в администрацията създават у служителите убеждение, че тяхното положение е неустойчиво, което ги прави по-склонни да се възползват от своето служебно положение.

1.8. Кадрова криза

Цялостният статут на държавните служители, включително и по отношение на заплащането, не предоставя възможности, които да са конкурентни на условията в частния сектор. Това създава сериозни затруднения за привличане и задържане в администрацията на висококвалифицирани специалисти. Липсата на ясни критерии за израстване в кариерата, основани на приноса, както и отсъствието на професионални традиции, не поощряват дългосрочното оставане на държавна служба. Тези обстоятелства правят служителите по-податливи на корупция, включително и с оглед на бъдеща високоплатена работа в частния сектор.

2. Корупционни практики в администрацията на изпълнителната власт

Корупционните действия в администрацията на изпълнителната власт се ориентират към тези аспекти от нейната дейност, които в най-голяма степен концентрират монополна власт и чиновническа дискреция при условия на занижен контрол и отчетност. Най-често корупционните действия се предприемат, за да се:

- *повлияе върху нормативни решения.* Обикновено става въпрос за създаване на разпоредби в подзаконовни нормативни актове, които уреждат благоприятно определени хипотези, като се изхожда не от обществен интерес, а от този на отделни субекти от частния сектор или определени групи граждани. По този начин те се поставят в привилегировано положение спрямо другите;
- *намалят, избегнат, отложат или отменят административни наказания.* Извършването на корупционни действия с тази цел отразява общия правен nihilism, който в случая се изразява в убеждението, че нарушаването на законите не е свързано непременно с понасяне на съответната отговорност;
- *извърши нещо, на което гражданинът или юридическото лице няма право по закон.* В тези случаи най-често се използва или несъвършената нормативна уредба или предоставената възможност за вземане на решения по целесъобразност;
- *извърши нещо, на което лицето има право, но не може да се ориентира към кого да се обърне, за да реши проблема.* Неясното разпределение на правомощията, както и бюрократичните процедури често са причина за корупционни действия, дори в случаите, в които лицето има законосъобразно искане към администрацията. Това са най-честите случаи на т.нар. “малка корупция”;
- *ускорят административните процедури.* Недостатъчният капацитет на администрацията да обслужва адекватно обществото се изразява най-вече в масово неспазване на предвидените срокове за предоставяне на услуги. Поради това гражданите считат, че е нормално да бъде даден подкуп, защото иначе

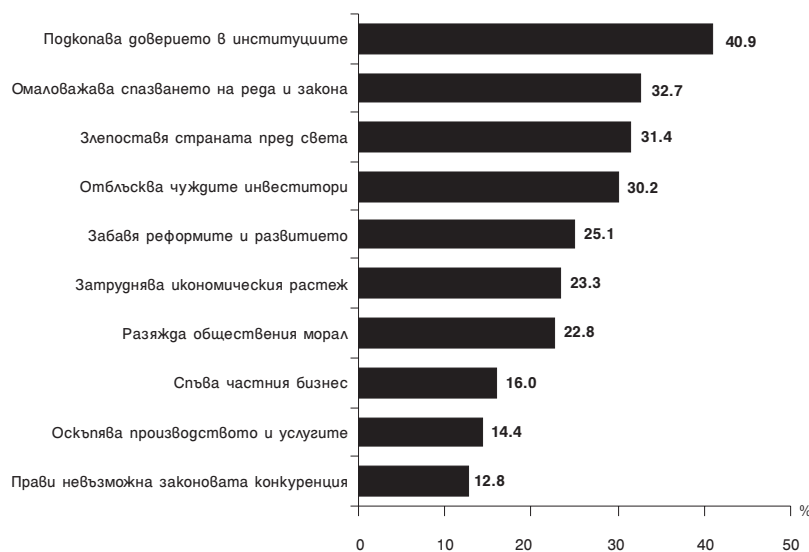
ТАБЛИЦА 2.2.7. Основни фактори, които влияят върху разпространението на корупцията*

	Януари 2000	Септ. 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
Несвършеното законодателство	35,1	40,5	39,1	38,0	43,0	39,7	39,2
Неефективността на съдебната система	24,7	22,2	27,2	28,5	32,3	31,2	38,0
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
Преплигане 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 комунистическото 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, октомври 2002
 (*): Бележки: 1) % на посочилите всеки фактор. 2) Интервюваните са посочвали до три отговора, поради което сборът от процентите надхвърля 100.

- администрацията няма да изпълни задължението си в срок, напр. да издаде документ, лиценз, да извърши регистрация и т.н;
- *получи достъп до служебна информация.* Граждани или физически лица плащат, за да получат вътрешна информация за предстоящи нормативни промени или за процедури /обществени поръчки, приватизация/, които са свързани с тяхната дейност;
 - *получи назначение на работа в държавната администрация.* Впечатлението, че държавните служители заемат влиятелна позиция, която лесно може да се използва в личен или чужд интерес, прави привлекателно заемането особено на ръководни длъжности. Икономически групировки често са заинтересовани на определени, ключови за тях места да бъдат поставени подходящите хора, като за назначаването им се използват както нерегламентирани влияния, така и подкупи. Този процес се благоприятства от липсата на прозрачност при входа на държавната служба;
 - *постигне напредък в кариерата.* Поради отсъствието на ясни правила и критерии за израстване в кариерата, често пъти то се поставя в зависимост от извършването на неправомерно действие по служба. Не са редки случаите, в които получените подкупи се разпределят отдолу нагоре – от експерта до директора на дирекцията.

ГРАФИКА 2.2.4. 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.*

3. Противодействие на корупцията в държавната администрация

3.1. Административна реформа

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. Приемането на поредица от политически решения и нормативни актове са продиктувани от мотива за създаване на правно-институционална среда, неблагоприятна за корупция.

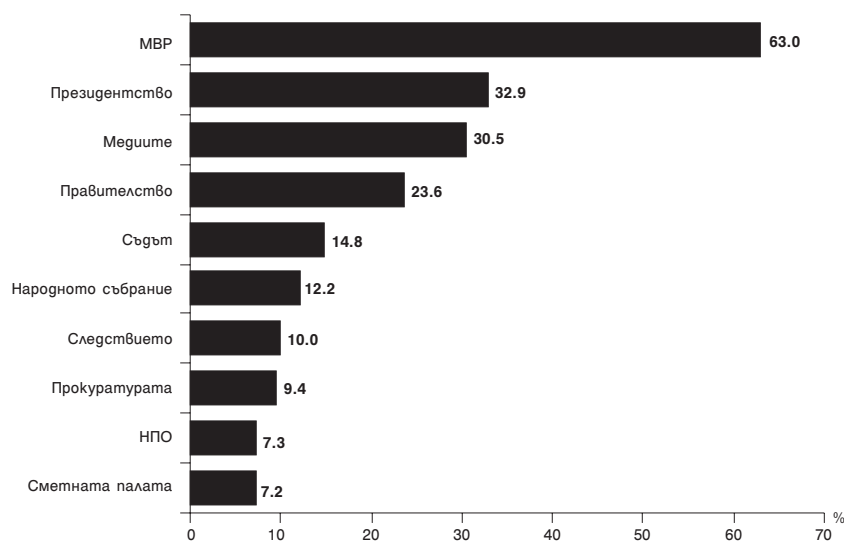
Въз основа на извършения анализ на състоянието на държавната администрация, отчитайки и обстоятелството, че нерешените проблеми в дейността на административните структури оказват влияние върху високото ниво на корупция в тази сфера, с Решение №36 на Министерския съвет от 09.02.1998 г. бе приета *Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България*. Тя представлява цялостна концепция за трансформирането на държавната администрация според принципите на Конституцията, нуждите на българското общество и съвременните демократични принципи на държавно устройство и държавна организация. Основните аспекти на Стратегията са свързани с разработването и прилагането на общ организационен модел на административните структури; въвеждането на статута на държавния служител; създаването на механизми за подобряване на административното обслужване на гражданите и юридическите лица; осигуряването на прозрачност в дейността на администрацията.

За постигане на целите, набелязани в Стратегията за изграждане на модерна административна система на Република България, бяха приети редица закони и подзаконовни нормативни актове. Основните закони, осигуряващи провеждането на административната реформа са: Законът за администрацията (в сила от 06.12.1998 г.) - по отношение на общия организационен модел, Законът за държавния служител (в сила от 28.08.1999 г.) – за въвеждането статута на държавния служител, Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица (в сила от 06.11.1999 г.) – относно предоставянето на административни услуги, Законът за достъп до обществена информация (в сила от 11.07.2000 г.) и Законът за защита на класифицираната информация (в сила от 04.05.2002 г.) – относно прозрачността.

Общият незадоволителен резултат от решаването на проблемите, свързани с корупцията в рамките само на провежданата административна реформа, наложи приемането с Решение №671 на Министерския съвет от 01.10.2001 г. на *Национална стратегия за противодействие на корупцията*. Тя очертава дългосрочната рамка за координиране на усилията за борба с корупцията и изразява политическа воля за последователно провеждане на мерки с антикорупционен потенциал. Стратегията е насочена към създаване на модерна законова рамка на административната дейност и на административното обслужване, която да гарантира прозрачност на дейността на държавната администрация; усъвършенстване на финансовия, данъчния и митническия контрол; адекватно противодействие на корупцията в системата на Министерството на външните работи, както и в местната администрация. Специално внимание е отделено

на ограничаването на корупцията в сферата на икономиката посредством прозрачност, публичност и отчетност на приватизационния процес, както и чрез либерализиране на условията за развитие на частния бизнес. Изпълнението на основните цели и задачи на Стратегията в периода 2002-2003 г. е детайлизирано в *Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията*, приета с Решение №84 на Министерския съвет от 13.02.2002 г.

ГРАФИКА 2.2.5. 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 корупцията.*

С оглед необходимостта от предприемане на мерки за усъвършенстване на административната дейност, които да са адекватни както на променящите се условия на прехода, така и на принципите и практиките на европейското административно пространство, с Решение №645 от 09.07.2002 г. Министерският съвет прие *Стратегия за модернизиране на държавната администрация*. Основните акценти в нея са насочени към осъществяване модернизирането на администрацията в съответствие принципите на правовата държава, пазарната икономика и спазването на човешките права; укрепване капацитета за планиране, координиране и осъществяване на предприемаческите процеси и подготовката на държавната администрация за пълноценно функциониране в ЕС. В Стратегията са посочени и мерки, свързани със създаването 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 взаимната обусловеност между успешното противодействие на корупцията и постигането целите на модернизирването на администрацията.

3.2. Единен организационен модел на държавната администрация

Законът за администрацията (Обн., ДВ, бр. 130 от 1998 г.; Решение № 2 на Конституционния съд на РБ, бр. 8 от 1999 г.; изм. и доп., бр. 67 от 1999 г., бр. 64 и 81 от 2000 г., бр. 99 от 2001 г.; попр., бр. 101 от 2001 г.) е основният нормативен акт, който се занимава с въпросите на администрацията в организационния ѝ смисъл. В него са уредени правомощията на органите на изпълнителната власт, също така структурата и организацията на дейността на тяхната администрация.

Законът за администрацията (ЗА) съдържа редица положения, които имат сериозен антикорупционен потенциал:

- *Ясно определяне правомощията на централните и териториалните органи на изпълнителната власт (чл.20, 23,25,29 и 33 ЗА).* Еднозначното определяне на компетентностите, както и създаването на ясни йерархически връзки в системата на органите на изпълнителната власт е фактор за ограничаване на корупцията.
- *Провеждане на разграничение между политическите нива и служителите от кариерата (чл.19а ЗА).* Организационното и функционално отделяне на процесите по изработване на политиката от процесите по нейната реализация способства за определяне на отговорностите за цялостната дейност на администрацията.
- *Предвиждане на гъвкави форми за организация на администрацията (чл.36 ЗА).* Регламентираните различни видове администрации дават възможност за избор на организационна структура, която най-адекватно ще подпомага съответния орган на изпълнителната власт при осъществяването на неговите правомощия. По този начин се увеличава ефективността на администрацията, което ограничава необходимостта от използване на корупцията като средство за постигане на резултатите, които гражданите и юридическите лица очакват да получат.
- *Въвеждане на единен вътрешен организационен модел на администрацията (чл.4,5,6 и 7 ЗА).* Този модел гарантира, както ясно разпределение на функциите и отговорностите между звената в отделните администрации, така и подобряване на координацията, което повишава ефективността на административната дейност.
- *Повишаване стабилността на администрациите (чл.11ЗА)* Въвеждането на изискването конкретизирането на функциите на всяка администрация да се извършва с нормативен акт, създава условия за стабилитета на държавните служители, който е решаващо условие за ограничаване на корупцията.
- *Създаване на предпоставки за освобождаване на администрацията от несвойствени дейности и за прехвърляне на публични функции към частния сектор.* Оттеглянето на администрацията от тези сфери води до стесняване на административната среда за развитие на корупция.

Въпреки че параграф 3 от Закона за администрацията предвижда в едногодишен срок от влизането му в сила, т.е. до 06.12.1999 г., органите на изпълнителната власт да приведат своите администрации в съответствие с разпоредбите на закона, едва в края на

2001 г. законът е приложен в 96% от администрациите на изпълнителната власт (централни, областни и общински администрации).

Наред със забавените темпове на реализиране на институционалната реформа на администрацията, се наблюдават и някои тревожни тенденции при практическото прилагане на Закона за администрацията, които влияят отрицателно върху заложените в него антикорупционни мерки:

- Нарастване броя на административните структури, отклоняващи се от предвидените в ЗА модели, като това не винаги е продиктувано от спецификата на осъществяваната от тях дейност. Създаване на структури, чието място в йерархията на държавните органи е неясно. Тези случаи водят до неяснота на правомощията и отговорностите, което е предпоставка за корупция.
- Наличие на изпълнителни агенции, които въпреки че съгласно ЗА се създават за да предоставят административни услуги, фактически не осъществяват такава дейност. Това показва реалното забавяне на процеса на освобождаване на администрацията от несвойствени за нея дейности и функции.
- Приватизацията на административни услуги по-скоро се свежда до отделни случаи, отколкото до 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.
- Промяната на чл.11 от ЗА, направена с последното изменение на закона (обн., ДВ, бр.22 от 2001 г.), предвиждаща, че с устройствените правилници се регламентират само броя и функциите на дирекциите в администрациите, а не и на отделите и секторите. С това изменение се ликвидират гаранциите за стабилитет на външните административни звена, съдържащи се в изискването всички звена и техните функции да се регламентират с нормативен акт. Новата редакция на чл.11 ЗА дава възможност за извършване на реорганизации със заповеди на съответните органи на изпълнителната власт, които не винаги са продиктувани от промени във функциите или от нови задачи.
- Недостатъчно ефективна междуведомствена и междусекторна координация. Предвидената в чл.21 от Закона за администрацията възможност за институционализиране на хоризонталната координация, често пъти води до създаването на излишни структури с неясни правомощия. В края на 2002 г. само съветите към Министерски съвет са 24 на брой.

3.3. Откритост, отчетност и вътрешни механизми за контрол

3.3.1. Откритост в дейността на администрацията

Освен, че прогласява откритостта като един от принципите, от които администрацията се ръководи при осъществяването на своята дейност, Законът за администрацията предвижда и конкретен инструментариум за реализирането на този принцип. В тази връзка основно значение има създадения по силата на чл.61 от Закона Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт. Регистърът се поддържа на Интернет-страницата на Министерския съвет и съдържа

информация относено статута и структурата на всяка администрация в системата на изпълнителната власт; нейните вътрешни организационни звена и техните функции и отговорности; броя на незаетите длъжности в съответната администрация, както и индивидуалните административни актове, издадени от съответния орган на изпълнителната власт. С направеното 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.

Практическото въвеждане на откритостта в дейността на администрацията е от особено значение, предвид нейното сериозно антикорупционно въздействие. Необходимо е да се отбележи като положителен фактът, че преобладаващият брой централни администрации, областните администрации и някои общински администрации имат Интернет-страници, които съдържат информация за тяхното устройство, функции, процедури, а в някои случаи и формуляри за предоставяните услуги. Поддържа се и интерактивен диалог, осигуряващ обратна връзка с гражданите.

Макар че в почти всички администрации има обособени приемни за молби и жалби на гражданите, липсват особено ефективни механизми за обратна връзка и адекватна правна регламентация. Все още не е предприето нищо за изработването на адекватен на новите условия закон, уреждащ това конституционно право на гражданите, тъй като действащият Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите от 1980 г. е безнадеждно остарял. Не са редки случаите, в които съдържащата се в Интернет-страниците информация не се актуализира своевременно или е погрешна.

3.3.2. Отчетност

Налице са нормативните предпоставки за създаване на система за периодична отчетност в администрацията. Законът за администрацията предвижда ежегодно изготвяне от органите на изпълнителната власт на два вида доклади – за състоянието на ръководените от тях администрации (чл.61,ал.1 ЗА) и за извършената от тях дейност (чл.45,ал.4; чл.49; чл.52; чл.56 и чл.59 ЗА). Министърът на държавната администрация е задължен да представя в Министерския съвет ежегоден обобщен доклад за състоянието на администрацията (чл.61,ал.3 ЗА).

Досега са подготвени два обобщени доклада за състоянието на администрацията през 2000/2001 г. и през 2002 г. Въз основа на съдържащите се в тях анализи са направени предложения за реструктуриране и оптимизиране на административните структури в централната администрация и за наложителните промени в действащата нормативна уредба. Тези доклади все още не се използват пълноценно за предприемане на необходимите мерки за подобряване организационното състояние на администрацията, включително и за преодоляване на констатирани корупционни практики. Все още е трудно постижимо и намирането на синтетични показатели, чрез които да се оценява ефикасността на административната дейност и да се осъществява целенасочено управление на изпълнението.

В интернет-страниците на повечето администрации се публикуват годишните доклади за тяхната дейност, което способства за постигането на прозрачност и отчетност, представляващи особено важни антикорупционни фактори. Необходимо е да се постави ясен акцент върху степента на постигането на поставените цели и решаването на проблемите, които са от компетентността на дадена административна структура. По този начин докладите за дейността на администрациите ще се превърнат в надежден източник на информация за нуждите от реформиране или премахване на неефективните структури.

3.3.3. Вътрешни механизми за контрол и за предотвратяване на корупцията

С оглед реализирането на вътрешен контрол чл.46 от Закона за администрацията предвижда в структурата на всяко министерство и всяка държавна агенция да се създадат инспекторати, които са на пряко подчинение на съответния министър или председател на държавна агенция. Те следва да осъществяват контрол върху дейността на министерството, неговите териториални звена, изпълнителните агенции към него, както и на държавните агенции.

Въпреки съществуващите в закона предпоставки за осъществяване на вътрешен контрол, практиката показва, че администрацията не разполага с реални механизми за самоконтрол. Инспекторатите, 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, насочен преди всичко към резултатите от дейността на администрацията, а не толкова към спазването на процедурите. 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. Необходимо е да се преодолее и обстоятелството, че при сегашната уредба дейността на областните и общинските администрации е извън обхвата на този вътрешно административен контрол.

3.4. Статут на държавния служител

Изпълняването на функции в обществен интерес легитимира държавния служител като лице на държавата пред обществото. Когато той е корумпиран, гражданите губят доверието във всички, които заемат държавна служба. Поради това е особено важно при формулирането на цялостния статут на държавния служител изискванията за борба срещу корупцията да намерят адекватно отражение.

Със Закона за държавния служител (Обн., ДВ, бр. 67 от 1999 г., в сила от 28.08.1999 г., изм. и доп., бр. 1 от 2000 г.; бр. 25, 99 и 110 от 2001 г. и бр. 45 от 30.04.2002 г.) бе поставено началото на установяването на професионална система на държавната служба, изградена на принципите на законността, лоялността, отговорността, стабилитета, политическата неутралност и йерархическата подчиненост. Въз основа на него и на подзаконовите актове по прилагането му, от май 2000 г. започна въвеждането на статута на държавния служител, което приключи към 01.09.2000г. за централните и областните администрации. Към 31.12.2002 г. Законът е приложен в 96 % от всички администрации в страната.

3.4.1 Антикорупционен потенциал на Закона за държавния служител

Законът за държавния служител (ЗДСл) съдържа редица разпоредби, които създават условия за ограничаване проявите на корупция в администрацията.

- *Формулиране на принципите при изпълнение на държавната служба (чл.18 ЗДСл).* Изброените принципи – законност, лоялност, отговорност, стабилитет, политическа неутралност и йерархическа подчиненост, които държавният служител трябва да съблюдава при изпълнение на своите задължения, не се отклоняват от традиционните принципи за изпълнение на държавната служба, възприети навсякъде по света. Те могат успешно да се използват като ориентири за оценка на корупционно поведение на служителите.
- *Безсрочност на служебното правоотношение(чл.9,ал.2 ЗДСл).* По принцип безсрочният характер на служебното правоотношение представлява основната гаранция за осигуряване стабилитета на държавния служител, който е решаващ фактор за ограничаване на корупцията.
- *Защита при несъгласие с незаконни разпореждания(чл.24,ал.2 и чл.41,ал.2 ЗДСл).* Както предвидената възможност държавният служител да не изпълни неправомерна заповед, която съдържа очевидно за него нарушение, така и забраната изказаните от служителя мнения да се използват за неблагоприятно изменение на неговото служебно положение, създават нормативни предпоставки за противодействие на корупцията вътре в администрацията.
- *Регламентиране на условията за назначаване в закон или подзаконов нормативен акт.* Стабилността и публичността на изискванията за назначаване на държавните служители е фактор за ограничаване на корупцията, свързана със заемане на постове в администрацията. Установените в чл.7, ал.2 от ЗДСл пречки за назначаване обхващат значителна част от ситуацияите, които представляват конфликт на интереси и обичайно създават среда, благоприятна за корупция – роднински връзки, осъществяване на търговска дейност, заемане на определени длъжности в политически партии.
- *Задължително деклариране на имотното състояние (чл.29 ЗДСл).* Предвиденото задължение на държавния служител ежегодно да подава пред органа по назначаването си декларация за своето имотно състояние успешно може да се използва като допълнителен индикатор за корупционно поведение на служителите.
- *Установяване на гарантиран минимум на заплащане (чл.68 ЗДСл).* Като се има предвид, че по-доброто заплащане е фактор, ограничаващ корупцията, определеният в закона минимум за основна заплата за най-ниската длъжност в администрацията в размер на три минимални работни заплати, установени за страната, представлява сериозно средство за намаляване на корупцията.
- *Отговорност при нарушение на служебните задължения (чл.89-102 ЗДСл).* Предвиденият в закона широк спектър от дисциплинарни мерки, както и имуществена отговорност при виновно неизпълнение на служебните задължения, биха могли успешно да изпълняват превантивна функция по отношение участието на държавни служители в корупционни действия.
- *Професионална квалификация (чл.35 ЗДСл).* Със закона е създадена специална

структура- Институт по публична администрация и европейска интеграция, която да е ангажирана с обучението на работещите в администрацията. Това следва да се оцени положително предвид обстоятелството, че постоянната грижа за професионалната квалификация на държавните служители е важно средство за повишаване ефективността на администрацията като един от факторите за ограничаване на корупцията.

3.4.2. Практика по прилагането на антикорупционните разпоредби

Приложното поле на ЗДСл беше стеснено чрез подзаконовни актове (ПМС №35 от 2000г.), като експертните длъжности в общата администрация бяха предвидени за заемане по трудово правоотношение. Неприемливо е, че статутът на държавния служител не е приложен за работещите в Сметната палата и в данъчната администрация, особено като се имат предвид отговорните контролни функции, които те изпълняват. Наблюдава се тенденция в специални закони (напр. Закона за съдебната власт, според който само служителите в администрацията се ползват с този статут, Закона за МВР, Закона за отбраната и въоръжените сили, Закона за конституционния съд) да се ползват само определени “благоприятни” елементи от статута на държавния служител, без да възприема този институт в неговата цялост. Това създава опасност от изкривявания и демотивиране на служителите, за които законът се прилага изцяло.

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 на държавна служба. 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.

За съжаление практиката показва, че съдържащите се в Закона за държавния служител гаранции за стабилитет са недостатъчни. Не са малко случаите, в които чрез формално вътрешно реструктуриране на отделни звена в администрациите, използвайки липсата на процедури в закона за запазване на правоотношения, 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.

След влизането в сила на Закона за държавния служител ежегодно с годишните закони за държавния бюджет се фиксира размер на минималната заплата за най-ниската длъжност, определена за заемане от държавен служител, който е много по-нисък от размера, предвиден в чл.67 от ЗДСл. Освен произтичащото от това ниско ниво на възнагражденията, самата философия на заплащането дезинтересира служителите от резултатите на административната дейност. Действащата сега система на заплащане поставя размера на възнаграждението в зависимост преди всичко от заеманата длъжност, а не от постигнатото от конкретния служител.

3.4.3. Необходимост от усъвършенстване

Практиката по прилагането на ЗДСл дава възможност да бъде оценена и анализирана ефективността на съдържащите се разпоредби с антикорупционен потенциал и да се набележат конкретни мерки за тяхното усъвършенстване:

- *Прецизиране на пречките за заемане на държавна служба.* Известно е, че всяка външна заетост или компенсираща професионална дейност крие опасност от конфликти на интереси, които често са причина за корупция. Поради това следва да се въведат допълнителни ограничения напр. за изпълняването на функции на ликвидатор или синдик, като се ограничи и възможността за работата по граждански договори.
- *Задължително провеждане на конкурс при назначаване.* Въвеждането на задължителното конкурсно начало ще създаде ясни критерии за подбор, основани на професионалните качества, както и необходимата прозрачност на процедурите, с което ще способства за намаляване на корупционните практики в администрацията.
- *Ясни правила за развитие в кариерата.* Сега действащият закон предвижда система на повишения, при която приоритет има стажът на служителя, като процедурите за израстване са само фрагментарно развити. Поставянето на развитието 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 израстването в кариерата способства 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. Чрез нея се създават необходимите предпоставки за системно, обосновано и документирано оценяване на трудовото изпълнение на служителите в администрацията, подпомага се тяхното професионално и служебно развитие, както и постигането на общите цели на администрацията. Обвързването на израстването в кариерата с резултатите от изпълнението на служебните задължения ще създаде реален стимул у държавните служители за по-добро изпълнение и ще рефлектира положително върху дисбаланса между капацитета на администрацията и нуждите на обществото, който е един от сериозните фактори за корупция.
- *Промени в системата на заплащане.* 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 администрация и стажа на служителя. Липсата на материални стимули при по-добре свършена работа е сериозна причина за корупция, още повече че заплатите в държавната администрация не са конкурентни на тези в частния сектор. В тази насока са концентрирани усилията на експертите към проекта “Оценка на индивидуалното трудово изпълнение”, финансиран от Министерството на международното развитие на Великобритания.

- *Етични норми на поведение.* Доколкото с етичните кодекси се създават допълнителни мерки против корупцията, като слабост на ЗДСл следва да се отчете обстоятелството, че той не предвижда приемането на такъв кодекс за държавните служители. Въпреки това, още в края на 2000 г. министърът на държавната администрация утвърди Кодекс за поведение на държавния служител. Фактът, че Кодексът все още не е обнародван в “Държавен вестник”, поражда съмнения дали 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 рискова група по отношение на корупцията. Кодексът се нуждае от сериозни промени, които да включват по-ясни антикорупционни правила и механизми за тяхното спазване.

3.5. Административно обслужване

Мерките за подобряване на административното обслужване на гражданите и предотвратяването на съществуващите корупция, произвол и злоупотреби в тази сфера имат ключово значение поради обстоятелството, че 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, бюрокрагизирана и враждебна система. Поради усложнените административни процедури, значителната дискреционна свобода и незадоволителната ефективност на администрацията, водеща до масово нарушаване на нормативно определените срокове, сферата на административното обслужване е особено податлива на корупция.

Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица (Обн., ДВ, бр.95 от 1999 г., в сила от 06.11.1999 г.) регламентира реда за организиране на административното обслужване, включително и производствата по извършване и по обжалване на отказите да бъдат извършени административни услуги. Съдържащото се в него изискване осъществяването на административното обслужване да се съсредоточи на едно място в съответната администрация, представлява нормативната основа за прилагането на принципа за обслужване на “едно гише”.

В резултат от прилагането на Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица се забелязва известно отваряне на администрацията към гражданите. За подобряване на качеството на административното обслужване допринася постепенното въвеждане на принципа обслужване на “едно гише”, който в различна степен е приложен в голяма част от централните и областните администрации. В редица общински администрации административното обслужване се извършва чрез “Центрове за информация и услуги”, изградени с помощта на Американската асоциация за международно развитие въз основа на организационния принцип “едно гише”.

Въпреки това очакваните резултати – законност, бързина, достъпност, качество на административното обслужване и ограничаване на корупцията, все още не са постигнати. С оглед реализирането на тези очаквания е необходимо:

- *Разширяване обхвата на легалната дефиниция за административна услуга.* В това понятие следва да се включат всякакви видове административни актове. По този начин чрез организирането на по-широк кръг действия, извършвани от администрацията, на принципа “едно гише” ще се постигне ограничаване на корупцията.
- *Предоставяне на пълна информация относно административната услуга.* Ясната и достъпна информация не само ще улесни процеса на предоставяне на услугата, но и ще отстрани съществуващите сега “посредници” между гражданите и администрацията, които често пъти получават необходимото чрез корупция.
- *Създаване на надежден механизъм за обратна връзка с ползвателите на услуги.* Чрез тази връзка техните мнения могат да се използват не само за подобряване на обслужването, но и за индикиране на корупционни практики.
- *Последователно въвеждане на системата за обслужване на “едно гише”.* Отсъствието на пряк контакт между извършващият услугата на експертно ниво и ползвателя, което представлява същността на организационния модел за обслужване на “едно гише”, ще способства за ограничаването на корупцията.

Поради необходимостта от въвеждане на общи стандарти за осъществяване на административното обслужване с Решение №878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г. е приета Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа “едно гише”.

4. Институциите от типа на омбудсмана - механизъм за външен контрол върху администрацията и ограничаване на корупцията

4.1. Същност и предназначение на институцията

В съвременния свят все повече нараства влиянието и сферата на действие на администрацията на всички равнища на осъществяване на държавната власт. Все повече органи на централното и местното управление с действията си, забележимо или не, ежедневно засягат частните лица – физически и юридически. Това явление е особено ясно изразено в страните в преход, в това число и България. Действащите публични органи и звена с контролни и наблюдаващи функции, включително новосъздадените или създаващите се вътрешно-административни механизми, не винаги са в състояние да осигурят бърза, навременна, ефикасна и леснодостъпна защита на засегнатите от всевластието на администрацията, 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. 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 не дублира функциите на съществуващите институции, а може да действа паралелно с тях, да допълва тяхната дейност, да иницира

пряко или индиректно тяхната намеса, а в определени случаи – и да бъде тяхна алтернатива. Такава роля може да играе институцията от типа на омбудсмана.

Въпреки разнообразието в наименованието – омбудсман, парламентарен пълномощник, комисар за граждански права, народен адвокат, народен защитник, граждански посредник и т.н., това е винаги личностна институция, независимо от броя на лицата, осъществяващи функцията, и възможното разпределение на функциите между тях по различни критерии – например с общи или специални компетенции, сфера на дейност на национално и/или местно равнище и други. Най-често институцията омбудсман на общонационално равнище има парламентарен произход.

Основното предназначение на институцията омбудсман е да гарантира по-ефективно правата и свободите на частните лица, като при тяхното накърняване в една или друга степен от действието на публичните власти предлага вземането на мерки за преустановяване на накърняването на права, за възстановяване на причинени щети, както и за създаване на условия за безпрепятствено и ефикасно осъществяване на правата и свободите. Омбудсманът изпълнява своето основно предназначение, като наблюдава управлението на обществените процеси и следи за дейността на органите на публичната власт.

Става дума за наблюдение и своеобразен контрол върху една твърде широка сфера, обхващаща осъществяването на изпълнителната власт или администрацията в тесен смисъл, както и всяко осъществяване на публична дейност или дейността на органите и лицата, които предоставят обществени услуги или извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности. По обясними причини от сферата и предмета на действие на омбудсмана се изключват определени институции и отношения между публичната и частната сфера, сред които тези, свързани с осъществяването на законодателната и съдебната власт, с националната сигурност и външната политика на страната.

За да може успешно да осъществява основното си предназначение омбудсманът трябва да разполага с определени правомощия, които се изразяват най-общо в следното:

- да разглежда молби и сигнали от лица, засегнати от действията на администрацията;
- да извършва разследвания и да прави проверки, когато е сезиран с конкретен случай или по своя инициатива;
- да отправя предложения и препоръки до всички наблюдавани институции, осъществяващи публична власт или функция за преустановяване на нарушения, за създаване на условия за безпрепятствено и некорупционно осъществяване на правата и свободите на гражданите;
- да иска и да получава навременна, точна и пълна информация от всички наблюдавани от него институции;
- да прави своята дейност публично достояние (чрез ежегодни доклади, специални отчети по конкретни поводи др.).

В отличие от всички останали механизми омбудсманът осъществява своите правомощия по изключително облекчена и неформална процедура, безплатна за засегнатото лице. Неговите средства за въздействие не са свързани с упражняването на власт и налагането на санкции, а са непосредствено в сферата на морала, авторитета и

публичността и се подчиняват на неговата преценка дали всички наблюдавани институции осъществяват своята дейност в съответствие с принципите за справедливо и ефективно управление. Те се основават на принципа за партийно-политическа и институционална независимост. Годишният доклад на омбудсмана има изключително важна роля за публичността не само на действията му, но и на действията на всички онези институции, които не зачитат, инцидентно или системно действат в нарушение на задълженията си, накърнявайки правата на гражданите, които вземат или не вземат предвид препоръките на омбудсмана, които го информират или не за взетите мерки. Същевременно, информацията за успешно разрешението случаи може да служи като модел за уреждане на сходни случаи.

4.2. Институцията омбудсман по света

Демократичните държави отдават все по-голямо значение на извънсъдебните средства за спазване на правата на човека, допълващи или съпътстващи по-скъпата и по-бавната съдебна, административна и другите действащи форми на защита. В редица страни институцията омбудсман се е утвърдила като част от механизма за свободно и гарантирано упражняване на човешките права. Омбудсман или подобна на нея институция е създадена и функционира в Австрия, Белгия, Дания, Холандия, Великобритания, Германия, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипър, Малта, Норвегия, Португалия, Швеция, Швейцария, така също и в редица страни от Централна и Източна Европа - Полша, Унгария, Македония, Румъния, Словения, Босна и Херцеговина, Република Хърватска и в някои бивши съветски републики - Грузия, Лагвия, Литва, Русия и Узбекистан. Най-общо функцията на омбудсман се осъществява от едно или повече лица с общи или специални компетенции, на национално и/или регионално и местно равнище. Първоначално институцията възниква в **скандинавските страни** (за пръв път такава е учредена в Швеция в началото на 18 век по нареждане на краля), откъдето произхожда и наименованието *омбудсман*, и в своя класически вид се утвърждава като орган, оправомощен най-често от Парламента да бъде пазител на правата на частните лица срещу накърняващите ги действия на държавната администрация.

В много случаи обаче определени обществени групи се нуждаят от допълнителна или специализирана защита поради спецификата на тяхното положение в обществото или значимостта на обществените отношения, в които участват. По тази причина в редица страни наред с регионалните и местните омбудсмани действат и най-различни специализирани омбудсмани. В едни случаи те се създават със специален закон, в други – с актове на институцията, в рамките на която те извършват своята дейност. *Омбудсман за равните възможности*, който действа паралелно с парламентарния омбудсман, е създаден в Швеция, Норвегия, Литва и др. В Швеция и Норвегия той се назначава от правителството, а в Литва се избира от парламента. Основната задача на *Омбудсмана за равните възможности* в Швеция е да следи за спазването на Закона за равните възможности като в случаи на дискриминация на пазара на труда може да налага санкции, а в Литва - да разглежда жалби в сферата на трудовите правоотношения, на образованието и на услугите. В Норвегия *Омбудсманът за равните възможности* наблюдава прилагането на Закона за равнопоставеност на половете и разглежда случаи на полова дискриминация във всички области по молби, отправени както от граждани, така и от

юридически лица, включително синдикални и работодателски организации. *Омбудсмани за защита на правата на потребителя* съществуват в Дания, Норвегия, Финландия и др., като следят за спазването съответно на Закона за пазарните практики и Закона за защита на потребителите. *Комисар по здравеопазването*, който разглежда жалби в областта на здравеопазването, финансирано от държавата, е установен във Великобритания. Също във Великобритания съществуват *Омбудсман за пробацията и местата за лишаване от свобода*, *Независим омбудсман по жилищното настаняване*, *Служба на Финансовия омбудсман*.

В повечето страни от **Югоизточна Европа** институцията омбудсман се създава за първи път в периода на преход към демократично общество. В *Словения* тя е създадена още през 1991 г. на базата на опита, натрупан от работата на съществувалия по това време Съвет за човешките права и основните свободи. В *Хърватия* създаването на институцията омбудсман е предвидено в Конституцията от 1990 г., а две години по-късно – през 1992 г. – парламентът приема Закон за омбудсмана и избира първия хърватски омбудсман. В Конституцията на *Македония* от 1991 г. с изричен текст е уредено създаването на тази институция. Едва 6 години по-късно – през 1997 г. – парламентът приема Закон за омбудсмана, а институцията започва да работи през март 1998 г., когато са осигурени необходимите кадрови, материално-технически и други условия за нейното функциониране. Най-скоро институцията е създадена в *Албания* – през февруари 2000 г. като и там тя е конституционно закрепена.

В *Босна и Херцеговина* институцията омбудсман е създадена както на равнище държавата Босна и Херцеговина, така и в рамките на нейните две съставни части – Федерация Босна и Херцеговина (Сараево) и Република Сръбска (Баня Лука). На общодържавно равнище в Босна и Херцеговина съществува Камара за човешките права, съставена от Дума за човешките права и Омбудсман за човешките права. На равнище съставни части във Федерацията Босна и Херцеговина още през март 1994 г., непосредствено след подписването на Дейтънското споразумение и приемането на Конституцията на федерацията, е създадена институцията омбудсман. Първите омбудсмани са назначени от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), а следващите са избрани от Парламента на федерацията. В Република Сръбска *Закон за омбудсмана* е приет през февруари 2000 г. и институцията започва да работи на практика през ноември същата година. В началото функциите временно се изпълняват от три лица, назначени от Омбудсмана за човешките права на Босна и Херцеговина. Първите постоянни омбудсмани на Република Сръбска са избрани от парламента на 25 април 2002 г. за период от 5 години.

Институцията омбудсман е създадена и в *Косово* с регламент на Генералния секретар на Организацията на обединените нации от 30 юни 2000 г. Създаването и започването на дейността на тази институция става възможно благодарение на подкрепата на мисиите на Организацията на обединените нации и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа.

В *Сърби и Черна гора* установяването на институцията омбудсман се определя като един от приоритетите на страната в рамките на участието ѝ в Пакта за стабилност за Югоизточна Европа и една от предпоставките за пълноправно членство в Съвета на Европа. В *Сърбия* има разработен *Законопроект за народния адвокат*, подготвен и внесен в парламента от правителството. *Законопроект за омбудсмана* е изготвен и в *Черна гора* и е представен за становище в Съвета на Европа.

4.3. Процесът на установяване на институцията в България

България все още е една от малкото европейски държави, в които процесът на установяване на институцията омбудсман все още не е приключил. Такава институция не беше предвидена в новата българска конституция, тъй като по време на изработването и приемането ѝ идеята не срещна необходимата подкрепа под претекст за липсваща традиция и опит в тази насока. Впоследствие неправителственият сектор положи много усилия за популяризиране на предимствата на този нетрадиционен за страната механизъм, за проучване на чуждия опит и разработване на подходящи за България решения.

Обоснована концепция за създаване на специализирана институция (омбудсман или граждански/обществен защитник), която да контролира и наблюдава администрацията, включително в случаите на корупция, за пръв път беше развита от експерти на Центъра за изследване на демокрацията през 1998 г. и популяризирана 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-тото Народно събрание, а последователно внесените три други законопроекта за омбудсман бяха приети на първо четене. На основата на тези три законопроекта смесена работна група към Парламентарната комисия по правата на човека и вероизповеданията изготви обобщен вариант на *Законопроект за омбудсмана*, който с известни модификации бе гласуван от Народното събрание през април 2003 г. В този вариант присъстват само част от предложенията в законопроекта на *Коалиция 2000*, като някои от възприетите решения пораждаат съмнения 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 уреждане 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.

От обобщения законопроект отпадна и първоначално предвидения общ текст, **даващ възможност на общинските съвети да избират местни обществени посредници (омбудсмани)**. Независимо от това 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 нерегламентирани контакти между гражданите и служителите на общината при осъществяване на техните задължения.

В рамките на поредния пети кръг от изследователския проект *“Експертно мнение на българските юристи”*, проведен през периода юли-август 2002 г. по темата за промяна в Конституцията, са получени експертни оценки от 120 юристи - депутати, правни експерти, съдии, адвокати, юрисконсулти, прокурори, следователи и преподаватели, от които 78,2% от анкетиранияте одобряват създаването на институция от типа на омбудсмана, само 16% са против, а 5,9% нямат мнение.

Все повече обществеността осъзнава потребността и ползата от институция от типа на омбудсмана на общонационално и местно равнище, нейните възможности за засилване на прозрачността на администрацията, подобряване на административното обслужване, създаване на атмосфера на зачитане на човешките права и за ограничаване на корупцията. Необходимо е тази потребност да намери по-ясен и категоричен отговор както от страна на законодателя, така и от органите на централната и местната администрация.

Литература

1. Доклад за оценка на корупцията 2001, *Коалиция 2000*, 2002, София
 2. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
 3. Къндева, Емилия, “Публична администрация”, *Сиела*, 1998, София
 4. Балабанова, Христина, “Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България”, *Албатрос*, 2000, София
 5. Къндева, Емилия и Богдан Йорданов, “Правен режим на държавната служба”, *Сиела*, 2002, София
 6. Институцията омбудсман – концепция и законопроект за България. Чуждо законодателство, Център за изследване на демокрацията, 2000, София
 7. Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект, Център за изследване на демокрацията, 2002, София
 8. Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа (обобщение на дискусиата от проведената на 6-8 юни 2002 г. в София международна конференция на тема *“Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточно Европа”*, организирана съвместно от Центъра за изследване на демокрацията и Фондация “Фридрих Еберт”), 2002, София
- <http://www.csd.bg/news/law/OmbudsmanB.htm> – Въвеждане на институцията омбудсман в България
 - <http://www.anticorruption.bg/ombudsman> – Информационна мрежа Омбудсман

Въпроси

1. Кои са основните предпоставки за разпространение на корупцията в администрацията на изпълнителната власт?
2. Каква е спецификата на корупцията в администрацията на изпълнителната власт?
3. Кои са антикорупционните аспекти на Закона за администрацията?
4. Кои елементи от статута на държавния служител съдържат най-сериозен антикорупционен потенциал?
5. Каква е ролята на въвеждането на принципа за обслужване на “едно гише” за подобряване на предоставянето на административни услуги?
6. Каква е основната функция и предназначение на институцията омбудсман?
7. Какви са основните правомощия на омбудсмана?
8. Защо е необходима подобна институция?
9. Какви разновидности на институцията омбудсман съществуват?
10. По какъв начин институцията може да съдейства за намаляване на разпространението на корупция в сферата на администрацията?

Ключови термини

Държавна администрация – включва администрациите, които подпомагат органите на държавната власт при осъществяване на техните правомощия.

Администрация на изпълнителната власт - обхваща администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, държавните комисии, изпълнителните агенции, областните и общинските администрации и други административни структури, създадени със закон, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Държавен служител – лице, което по силата на заповед изпълнява в държавната администрация щатна длъжност, нормативно определена за заемане от държавен служител. Не са държавни служители органите на изпълнителната власт, техните заместници, членовете на политическите кабинети и сътрудниците към тях, експертните служители в общата администрация и служителите, изпълняващи технически функции.

Статут на държавния служител – съвкупност от правата, задълженията и отговорностите на държавния служител.

Административна услуга - издаването на актове, с които се удостоверяват факти с правно значение, признава се или се отрича съществуването на права и задължения, както и извършването на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице.

Административно обслужване - всяка дейност по извършване на административни услуги от органите на изпълнителната власт или други държавни органи в предвидените в закон случаи, както и дейността по извършване на административни услуги от организации, овластени за това със закон.

Обслужване на “едно гише” – извършване на административно обслужване чрез обособяване на едно място за достъп и за получаване на услугата, като процесът на контактуване с ползвателите е организационно обособен от процеса на самото извършване на услугата.

Омбудсман - основното предназначение и роля на институцията омбудсман (от шведски – пратеник, посредник, лице, към което се отправят оплаквания и молби), наричана още граждански посредник, народен защитник, адвокат на народа и др., е да наблюдава дейността на държавните органи и да възпира или предотвратява злоупотребата с власт, корупция и своеволия; да гарантира уважение към правата на частни лица, засегнати от държавата или нейни служители; да създава атмосфера на честно и справедливо отношение към тях. В страните с действащ омбудсман това е общонационален, независим орган, който се финансира от държавния бюджет и най-често се избира от парламента.

Основни тези

1. Поради специфичните характеристики на осъществяването на административната дейност, администрацията на изпълнителната власт е една от най-предразположените към корупция сфери.
2. Успешното противодействие на корупцията и постигането целите на модернизирването на администрацията са взаимно обусловени процеси.
3. Изграждането на организационен модел на администрацията, който е адекватен на поставените задачи и отстранява бюрократичните пречки, повишава ефективността на администрацията и намалява условията за корупция.
4. Високо квалифицираните, политически независими и добре платени държавни служители са по-малко склонни към корупция.
5. Опростяването на процедурите, достъпността и прозрачността при административното обслужване са основните фактори за намаляване на корупцията в тази област.
6. За превенция и ефикасно противодействие на корупцията в държавната администрация и в сферата на административното обслужване изобщо е необходимо съчетаването на вътрешни контролни механизми и специализиран външен контрол и наблюдение, включително утвърждаване на институцията омбудсман и други подобни механизми.