

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

Важно условие за противодействие на корупцията е привеждане в действие на ефективни институционални механизми в сферата на политическата система и гражданското общество на основата на ясни и точни правила. Правно-институционалните предпоставки следва преди всичко да допринасят за създаване на неблагоприятна за корупция обществено-политическа среда. Наред с общия превантивен и стабилизиращ ефект те трябва да доведат и до по-ясно регламентиране на отговорността и санкциите при извършването на корупционни действия.

А.1. Реформата в публичната администрация и ролята на държавата

За овладяване на корупцията в многообразните ѝ проявления изключително голямо значение има поставянето на всички структури на властта и особено на администрацията в режим на „прозрачност и отчетност“.

Сред предприетите в тази насока **законодателни мерки** през изтеклата година следва да се отбележат:

- В **Закона за администрацията**, в сила от 6 декември 1998 г., сравнително детайлно са регламентирани правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация. Същевременно по редица възлови за овладяването на корупцията въпроси нормативните текстове имат характер на общи принципи и пожелания и препращат към уреждането им с отделни закони, подзаконови или вътрешноведомствени актове, които в по-голямата си част все още не са изготвени или приети.
- Съвсем в начален стадий е реформата в сферата на административното обслужване. От началото на м.ноември 1999 г. е в сила **Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица**, за чието прилагане още не може да се даде оценка. Още повече че редът и организацията на административното обслужване следва тепърва да се определят.
- **Законът за държавния служител**, в сила от 28 август 1999 г., регламентира само общите изисквания за придобиване статут на държавен служител, включително по силата на специални закони, процедурите по назначаване, правата, задълженията и отговорността (дисциплинарна и имуществена) на държавните служители. Не е уреден обаче изчерпателно кръгът на лицата, които се определят за държавни служители. Служителите в звената на съдебната система например нямат качеството на държавни служители. С оглед на особеностите на тяхната работа и отговорността, която те носят за качеството на правораздаването, техният статут на държавни служители следва да бъде специално уреден чрез допълнение на Закона за съдебната

власт, а това означава неопределено отлагане във времето. Необходима е и по-голяма концептуална яснота относно приложните полета на Кодекса на труда и новоприетия Закон за държавния служител.

ФАКТОРИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА

Много от факторите, допринасящи за разпространение на корупция, са пряко свързани с устройството и начина на функциониране на публичната сфера. Широко разпространено е убеждението, че публичната сфера едновременно генерира и интереси да се използват корупционни практики и не създава нормативни и функционални предпоставки за тяхното ограничаване.

ОСНОВНИ ФАКТОРИ, КОИТО ВЛИЯТ ВЪРХУ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА* В СТРАНАТА (%)

	Февруари '99	Април '99	Септември '99
Стремежът към бързо забогатяване на тези, които са на власт	53.5	52.9	54.8
Ниските заплати	51.9	51.5	43.6
Несъвършеното законодателство	41.1	38.8	37.8
Липсата на строг административен контрол	35.2	36.4	33.8
Преплитане на служебните задължения с личните интереси	25.1	25.8	28.3
Неефективността на съдебната система	26.4	19.6	27.5
Моралната криза в периода на преход	19.4	19.4	19.4
Наследените от комунистическото минало проблеми	10.9	6.8	7.4
Особеностите на българската национална култура	5.7	6.9	4.7

Коалиция 2000

Източник: СМК на посочилите всеки фактор.

Бележки: 1) % на посочилите всеки фактор.
2) Оценявани са до три фактора, поради което сборът от процентите надхвърля 100.

Твърде рано е да се прецени дали задължението за деклариране на имотното състояние на държавния служител (при встъпването му в длъжност и ежегодно – до 31 март, пред органа по назначаването) ще се окаже достатъчен възпиращ фактор за корупционни практики и доколко действително ще бъде контролът за неговото спазване. Очевидно е обаче, че **законодателното развитие на института на финансово-имущественото състояние** има ключово значение за пресичане на корупционните практики. То се нуждае от доразвитие, съпроводено със строго регламентиране на правомощията на контролните органи (включително на предвидената в закона Държавна административна комисия при Министерския съвет относно спазването на статута на държавния служител) и на санкциите в тази сфера. Наложително е да бъде изпълнено и решението на

Парламента за публичен регистър на имуществото и доходите на лицата, осъществяващи властнически и други ръководни функции.

- Законодателството, регулиращо държавните и общинските поръчки, бележи значителна динамика. Със **Закона за обществените поръчки**, в сила от 5 юли 1999 г., бе отменен доказалият своите несъвършенства Закон за възлагане на държавните и общинските поръчки от 1997 г. И в новия закон обаче въпреки закрепените принципи на публичност и прозрачност, свободна и честна конкуренция, равни възможности за участие на всички кандидати и т.н. не са развити в достатъчна степен гаранциите за тяхното провеждане. Запазват се сравнително широки възможности за вземане на решения по целесъобразност и усмотрение от страна на държавните органи и останалите възложители, например относно избора на една от трите предвидени процедури (открита, ограничена и по договаряне), поради не докрай прецизираните критерии за разграничаването им. Прилагането на новото законодателство изисква съответни организационни и административни предпоставки, без бързото развитие на които то би последвало съдбата на предишния закон.

- Въпреки необходимостта от прозрачност при функциониране на държавната администрация **достъпът до обществена информация** не е регламентиран в законодателството. Разработеният правителствен законопроект възбуди дискусия и противоречиви позиции сред обществеността.
- Гласуваният в Народното събрание **Данъчно-процесуален кодекс**, който влиза в сила от 1 януари 2000 г., регламентира широки правомощия на органите на данъчния контрол за обиск, претърсване и изземване извън правилата на Наказателно-процесуалния кодекс. Необходими са допълнителни гаранции срещу злоупотреба с тези правомощия, както и по-ясно разграничение с правомощията на полицейските органи.
- Внесенният в Парламента проект за **Закон за борба срещу корупцията и финансовите престъпления** предвижда създаването на специална Държавна агенция за борба с финансовите престъпления и корупцията (финансова полиция) като специализирано звено към Министерския съвет, т.е. подчинена на изпълнителната власт. Предвижданите статут и изключителни

правомощия на този орган, както и свеждането на корупцията само до подкупите и престъпленията по служба поражда редица въпроси – относно неговата ефикасност и възможни дублирания с правомощията на останалите специализирани органи и звена, а също и относно конституционносъобразността на проектираното законодателно решение.

Прегледът на процеса на създаване на правни предпоставки срещу корупцията в нормотворческата дейност разкрива редица непълноти и несъвършенства. В същото време на практика **съществуват възможности** дори и в по-старото законодателство, **които почти не се използват от органите и звената с контролни функции** – напр. нормите на Закона за собствеността на гражданите, позволяващи разследване за нетрудови доходи, включително и на висши държавници.

Процесът на **демократична трансформация на държавата** продължава, но държавната власт остава все още изключително централизирана. Премного държава има по отношение

РАВНИЩА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ИНСТИТУЦИИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ

В представите на гражданите степента на разпространение на корупцията в различните институции на държавата е висока. Наред с митническите служби, където проблемът е очевидно много сериозен, напред в класацията е и съдебната система. През 1999 г. средните стойности за повечето институции се увеличават, т.е. репутацията на институциите в очите на обществеността се влошава и у гражданите се утвърждава представата, че живеят в общество с висока степен на корумпираност.

ИНДЕКС НА ОЦЕНКИТЕ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ИНСТИТУЦИИТЕ (СРЕДНИ СТОЙНОСТИ)

	Април'99	Септември'99
Митници	8.78	9.10
Данъчни служби	7.10	7.98
Съдебна система	7.62	7.88
Агенция по приватизация	7.46	7.86
Полиция	7.16	7.54
Отраслови министерства	6.94	7.40
Агенция за чуждестранна помощ	7.02	7.40
Областни управи	6.90	7.32
Общинска администрация	6.64	7.24
Парламент	6.78	7.16
Правителство	6.58	7.12
Комитет по енергетика	6.40	6.84
Комитет по пощи и далекосъобщения	5.86	6.42
Комисия за защита на конкуренцията	6.14	6.40
Комисия за ценни книжа и фондови борси	6.24	6.28
Сметна палата	5.74	5.86
Българска национална банка	5.34	5.32
Армия	4.88	5.06
Национален статистически институт	4.80	4.54
Президентство	4.46	4.50

Източник: СМК на Коалиция 2000.

*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.

на икономическите и някои регулативни функции – лицензионните и разрешителните режими се увеличават, държавната собственост продължава да играе важна роля в икономиката, монополизмът запазва твърде много от завоюваните територии, т.е главните източници на корупция не са редуцирани чувствително.

Същевременно институциите на държавата са все още слаби и неефективни по отношение на защитната им роля спрямо гражданите, а между тях липсва необходимата координация. Тази констатация в по-малка или по-голяма степен важи и за трите власти.

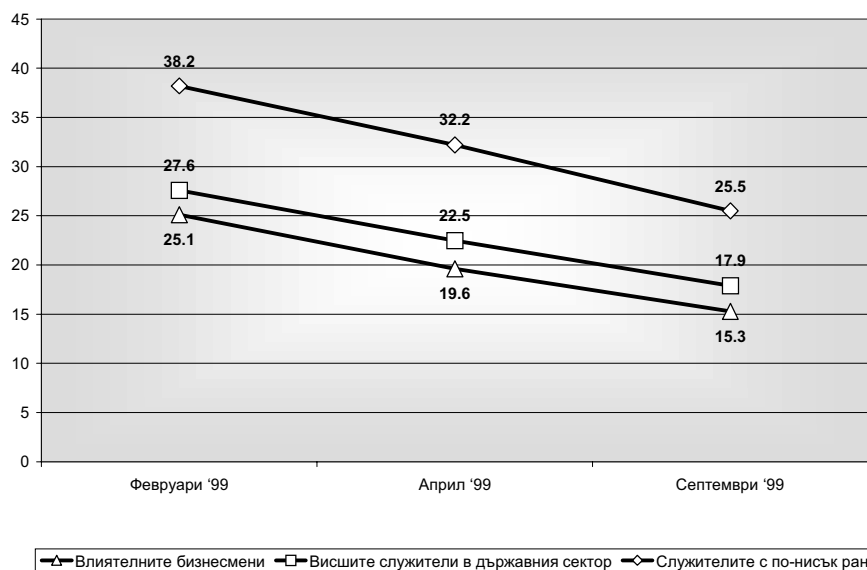
Пред **законодателната дейност** на Народното събрание продължава да стои задачата за създаване на съвременни, съобразени с международните стандарти регулационни инструменти за ефикасно противодействие на корупцията, излизайщи извън тесните рамки на формалноюрисдиктическия подход. Като орган на върховното народно представителство постоянната парламентарна *Комисия за противодействие на престъпността и корупцията* би следвало да се утвърди като координиращ център и инициатор на законодателни решения за въвеждане на работещи механизми за създаване на неблагоприятна за развитие на корупцията институционална и правна среда.

И в сферата на **изпълнителната власт** не е постигнат съществен напредък в процеса на овладяване на корупцията:

ОЦЕНКИ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО В БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА

Доверието в сериозността на намеренията и действията на правителството непрекъснато спада. Обществеността е убедена, че борбата с корупцията е по-сериозна сред служителите, заемащи позиции на по-ниските нива на държавната администрация; значително по-малък брой граждани оценява като сериозни усилията на правителството сред хора с по-висок административен ранг и/или обществено положение.

ОЦЕНКИ ЗА СЕРИОЗНОСТТА НА ДЕЙВИЯТА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА (СРЕД СЛЕДНИТЕ ГРУПИ)



Източник: СМК на Коалиция 2000

- Дискреционните правомощия на администрацията на практика остават твърде широки и неконтролируеми, а правата, задълженията и процедурите във връзка с упражняването им – недостатъчно ясно регламентирани.
- Не е решен и въпросът за ограничаване на корупцията чрез засилване на контрола, осъществяван от страна на Сметната палата, органите на Държавен финансов контрол на данъчната администрация, националните служби в структурата на МВР, както и за поясно регламентиране на компетенциите им, взаимоотношенията им с другите държавни институции и координацията помежду им. Новосъздадените контролни звена, като Бюрото за финансово разузнаване при Министерство на финансите, създадено със Закона за мерките срещу изпирането на пари, и Службата за прекратяване и разкриване на данъчни нарушения, не успяха да разгърнат своя контролен потенциал за намаляване на

корупцията. Няма реална система за следене и контрол на неосчетоводените парични потоци, каквито винаги са корупционните пари.

Запазва се действието на определящите вътрешни фактори за корупция. Не са предприети достатъчно ефективни действия за развитие на благоприятна институционална среда за предотвратяване на корупцията и за създаване на антикорупционни нагласи и климат.

А.2. Институционално-правни механизми за разграничение между публичната и частната сфера

Усъвършенстването на партийната система би допринесло чувствително за засилване на институционалните антикорупционни механизми. Вместо това обаче партийната сфера продължава да благоприятства развитието на корупционни практики. Причините са във:

- недостатъчното разграничение между държавната и партийната сфера, между публични и частни интереси;
- отсъствието на условия за развитие на законни източници за финансиране и за контрол върху финансирането на партиите и политиките;
- липсата на правни предпоставки за равнопоставеност на партиите в предизборните кампании, за прозрачност на лобистката дейност.

Продължават закъснелите дебати по **законодателното регулиране на държавното финансиране на политическите партии**. Позициите в дискусиата по внесените пет законопроекта се обединяват около принципите на по-либерален режим за регистриране на политическите партии, но по-строги изисквания за участие в избори; на забрана за извършване на стопанска дейност, но възможност за регистриране на дружества по Търговския закон и т.н. Законодателното решение е отложено за април 2000 г. Но дори при евентуалното му приемане то реално ще започне да се прилага едва през 2001 г. под претекст за бюджетни причини. Бавното придвижване на тези въпроси отдалечава реформата на партийната система и необходимото разграничаване на частни и публични интереси.

През изтеклия едногодишен период в резултат на инициативите на *Коалиция 2000* и съвместната работа с държавните институции широк кръг експерти и неправителствени организации все повече се утвърди виждането в полза на **въвеждане на национално равнище на специална институция от типа на омбудсмана (народен защитник)** – институция извън системата на властта за наблюдение и контрол върху администрацията, възпиращ фактор срещу корупция и произвол, накърняващи правата на гражданите и техните организации. Става дума за механизъм, който не конкурира и не дублира съществуващите традиционни механизми, а ги допълва във всички случаи, когато са нарушени границите между публично и частно, присъщи на правовата държава, т.е. когато органите на публичната власт или недържавни институции, на които е възложено осъществяването на публични функции, не създават условия за свободно упражняване на частни права и свободи, не ги зачитат или ги накърняват. Идеята за създаване на механизъм, допълващ и съпътстващ по-бавната и скъпа съдебна, административна и други действащи форми на защита, вече се споделя както от представители на висши държавни институции – председателя на Народното събрание, вицепрезидента на Републиката, народни представители, представители на съдебната и изпълнителната власт, така и от гражданското общество.