

## Е. МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

И през 2002 г. международната общност постави акцент върху опасните последици от корупцията за развитието на държавите и в частност на страните в преход. В резултат на постигнатия консенсус антикорупционните усилия на международната общност придобиха по-целенасочен и по-ефективен характер.

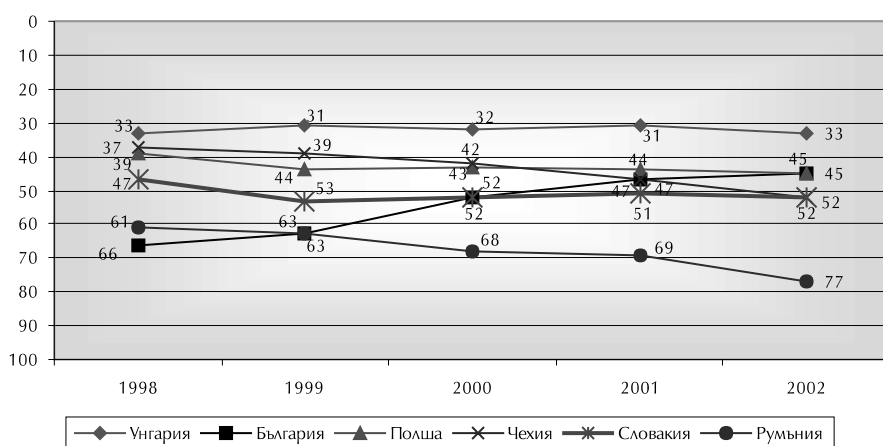
Независимо от развитието на международно - правните инструменти **създаването на общи стандарти при оценката на корупцията продължи да бъде проблематично**. Трудностите в тази насока се дължат на голямата нееднородност на страните - членки на международните организации, създаващи общо законодателство в тази област /ООН, Съветът на Европа, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Европейският съюз/. Съществуващите различия между равнищата на разпространение на корупционни практики, както и в ефективността на предприеманите от тези страни антикорупционни мерки затрудняват задачата за създаване на единни и общоприети дефиниции и особено тяхното прилагане в международния контекст. Националната и регионалната специфика на формите и източниците на корупция създават допълнителни трудности при формулирането на универсални препоръки за противодействие на това явление.

Този проблем е свързан и с друго предизвикателство пред международните усилия за противодействие на корупцията - недостатъчно внимание към **трансграничните източници** на корупция, особено в региони като Югоизточна Европа, които не са еднородни в икономическо и политическо отношение, а и по степен на интегриране на съответните държави в международни и регионални структури. Напоследък все повече се отделя внимание на връзката **между транс-националната престъпност и корупцията**. Подобен подход е още по-наложителен в контекста на събитията след 11 септември 2001 г.

### Е.1. Международните оценки на антикорупционните усилия в България

И през изтеклата година продължи тенденцията към позитивна промяна в отношението на политиците към антикорупционните усилия в страната. В края на 90-те години българското правителство, подобно на правителствата на други страни от Централна и Източна Европа, бе по-скоро скептично към възприемането на антикорупционната политика като държавен приоритет. Това се дължеше предимно на опасения, че фокусирането на вниманието върху корупцията би попречило на усилията за интегриране на страната в Европейския съюз и НАТО. По-конкретно в България антикорупционните информационно-образователни кампании и дискусии се възприемаха от властите като неблагоприятни за международния престиж на страната с всички предполагаеми негативни последици - намален инвеститорски интерес, засилен международен мониторинг и т.н. Подобни опасе-

**ГРАФИКА 32. РЕЙТИНГ НА НЯКОИ ОТ СТРАНИТЕ-КАНДИДАТКИ ЗА ЧЛЕНСТВО В ЕС В ИНДЕКСА ЗА ОЦЕНКА НА КОРУПЦИЯТА НА ТРАНСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕСЪНЪЛ**



Източник: Трансперънси Интернешънъл, Индекс за оценка на корупция  
<http://www.gwdg.de/~uwww/>

ния обаче бяха опровергнати от постоянно подобряващите се международни оценки за усилията против корупцията в България. Показателно е повишаването на рейтинга на страната в Индекса за корупционните представи на Трансперънси интернешънъл. **Единствено България измежду кандидатките за присъединяване към ЕС значително подобри своето класиране - от 66-о място през 1998, на 45-о място през 2002 г. сред 102 страни.** По този показател

тя изпревари страни като Чехия, Латвия и Словакия.

По-различни са констатациите, съдържащи се в годишния доклад на Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) за 2002 г. Според него „въпреки частичното намаляване на корупционното бреме в резултат на икономическия растеж все още се запазват някои от основните фактори, генериращи корупция“ (стр.28). Според проучване на ЕБВР (Business Environment and Enterprise Performance Survey) процентът на фирмите, които често дават подкупи, се е увеличил от 23 през 1999 на 32,8 през 2002 г. Средният „данък подкуп“ (съотношението на неофициалните плащания на длъжностни лица спрямо продажбите) като процент от годишните приходи на компаниите се е увеличил от 1,3 на 1,9. Трябва да се отбележи обаче, че проучването показва някои изненадващо големи разлики за страни със сходни икономически параметри (например процентът на фирмите, даващи често подкупи в Грузия, е почти три пъти по-висок от този на Армения, докато процентът за Югославия е на половината от този за България).

## Е.2. Международен антикорупционен мониторинг

България има редица международни ангажименти, отнасящи се до борбата с корупцията. Страната се присъедини към водещите международни инструменти в тази област, най-важните сред които са *Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки* на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, *Наказателната конвенция срещу корупцията* и *Гражданската конвенция срещу корупцията* на Съвета на Европа. България продължи да сътрудничи активно с мониторинговите органи по конвенциите на Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, особено с ГРЕКО\* и с Работната група по конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.

\* ГРЕКО /GRECO/ - Споразумение за създаване на група държави срещу корупцията

През 2002 г. ГРЕКО изготви първата си оценка за дейността на страните-членки, включително и на България и даде съгласие да участва във втория кръг за оценяване, осъществяван от Работната група на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. Наред с оценките за корупцията, съдържащи се в редовните доклади на Европейската комисия от последните години, тези документи биха позволили да се направят някои изводи за резултатите от международния корупционен мониторинг.

Включването на редица усъвършенствани международни антикорупционни актове в българското законодателство е показателно за политическата воля на България да се придържа към модерните стандарти в тази област. В същото време съществува риск своеобразният „правен оптимизъм“ да измести фокуса от наболелия въпрос за антикорупционни мерки в сферата на политическата практика. Възникналата парадоксална ситуация, когато е налице законотворческата активност, а е недостатъчно енергичното прилагане на новите антикорупционни инструменти, проличава при сравнение със страните от Западна Европа. Въпреки че страните - членки на ЕС имат по-добри резултати от България според корупционния индекс на Трансперънси интернешънъл (и може да се каже, че във всяко отношение те са по-малко корумпирани), повечето от тях не са ратифицирали *Наказателната конвенция срещу корупцията* на Съвета на Европа, докато България е сред първите страни, ратифицирали тази конвенция.

В тази връзка могат да бъдат направени два извода. Първият е, че приемането на правните стандарти не е гаранция, че корупцията ще бъде ограничена. Нещо повече - ако подобно **разминаване между модерното антикорупционно законодателство и неефективното му прилагане** продължава и занапред, това би подкопало доверието в правовата държава като цяло и би засилило скептичното отношение на обществото и бизнеса към съществуващите закони.

Вторият извод обаче е свързан с обстоятелството, че **от страни като България**, които се стремят към членство в ЕС и НАТО, **се изисква да въведат антикорупционни стандарти, които все още не са част от законодателството на много от страните-членки на ЕС**. Този факт трябва да бъде взет предвид и от международния мониторинг на усилията срещу корупцията.

Най-важното е **мониторинговите механизми да бъдат в максимална степен едновременно ефективни и обективни**. Значителният международен политически отзвук, който публикуваните мониторингови доклади на международните институции имат, включително и в страната, би трябвало да подтикне авторите им при формулиране на техните изводи и препоръки да отчитат както националната специфика, така и съществуващите различия в оценъчните стандарти. По-конкретно може да се препоръча следното:

- Приемане **на система от показатели, които обективно да отчитат успеха на мерките и стратегиите в областта на прозрачността, управлението и отчетността**. Европейската комисия все повече използва такива инструменти, за разлика от Редовния си доклад за България за 2000 година, където се позоваваше на „упорити слухове“.
- Използване на информация от други утвърдени мониторингови системи, вкл. национални (Системата за мониторинг на коруп-

цията на *Коалиция 2000* е добър пример за това).

- Включване на **независимо експертно мнение** в механизмите за взаимен мониторинг. Това ще осигури: а) **постоянство в качеството на оценката**, която сега зависи от капацитета на конкретния екип и съответно варира, и б) гаранции, че **дипломатически съображения няма да попречат на обективността на заключенията**.

Пример за ограничеността на международните антикорупционни мониторингови механизми е чл. 15 от статута на ГРЕКО, който изисква оценката да бъде конфиденциална. Въпреки това докладът за България от май 2002 г. беше публикуван. Следва да се има предвид, че тъй като беше написан през септември 2001 г., той не отразява някои от промените в антикорупционната среда в страната (напр. приеждането на *Програма за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията*). В доклада правилно се отбелязват някои от несъответствията в антикорупционната инфраструктура на страната (липсата на система за събиране и обработване на данни, отнасящи се до разследването и наказването на корупционни престъпления; нуждата да се обсъди отново ролята на следствието по отношение на другите правоприлагащи институции и т.н.), но не се съдържат по-конкретни препоръки.

Вторият кръг от **мониторинга за България, осъществяван от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие** в рамките на *Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки*, започна през 2002 година. Оценката се фокусира върху капацитета на правителствените органи, упълномощени с правоприлагането на конвенцията. Българското участие в Работната група по конвенцията допринесе значително за прилагането на модерни антикорупционни стандарти в администрацията въпреки факта, че подкупите на чужди длъжностни лица не са между тези с най-висок корупционен риск за България.

Приоритет за **Европейската комисия** е хармонизацията на законодателството и увеличаване капацитета на администрацията да го прилага; акцентът пада изключително върху сътрудничеството с изпълнителната власт. Наред с това през последните няколко години потенциалът на гражданското общество в сферата на корупционния мониторинг и в стимулирането на обществената нетърпимост към корупцията получават все повече признанието на комисията. Това намери място и в редовния ѝ доклад за 2002 г.

Правителството предприе сериозни консултации с неправителствените организации и с донори за подготовката на стратегия и план за действие и тези организации ще бъдат включени в изпълнението. Отчитането на важната роля на неправителствените организации трябва да бъде приветствано. Мерките са насочени към предотвратяване, както и към борба с корупцията. Въпреки това все още няма подробности за конкретните мерки и крайните срокове по някои важни аспекти на стратегията, като: децентрализация, подобряване на местното самоуправление и създаване на усъвършенствани механизми за финансиране на политическите партии.

**Редовен доклад на Европейската комисия за 2002 г., стр. 26**

През 2002 г. институтът „Отворено общество“ направи оценка, целяща очертаването на корупцията и антикорупционните политики в десетте страни от Централна и Източна Европа, стремящи се към членство в ЕС. Една от причините, наложили това усилие, беше изводът, че както държавите-кандидатки, така и самият Европейски съюз, са склонни към прилагането на формални критерии в тази област. Докладът за България обръща внимание на слабости в правоприлагането, както и на липсата на законова уредба за конфликтни интереси и лобирането.

Процесът на присъединяване към Европейския съюз се ока- за един от процесите с най-силно влияние върху развитието на антикорупционната политика и антикорупцията е недвусмислено призната от правителството като условие за присъединяване към ЕС и НАТО. Натискът от страна на Европейската комисия се оказва инструмент за насърчаване на правителството да изработи национална стратегия и антикорупционна политика, което е важна част от партньорството за присъединяване. Комисията осигурява нарастваща подкрепа за развитието на антикорупционната политика.

**Корупция и антикорупционна политика в България,**  
Институт „Отворено общество“, стр. 82-83

През 2002 г. България участва в преговорите за *Конвенция на ООН срещу корупцията*. Проведени бяха дискусии с оглед изработването на адекватен мониторингов механизъм за нуждите на конвенцията. Бяха изразени редица възгледи по проблема - някои страни смятат, че е необходимо механизмът за мониторинг да е предвиден в текста на конвенцията, докато други още не са изразили ясни позиции по въпроса или имат по-ограничен подход. Във връзка с това **българското правителство би следвало да играе по-активна роля, като предложи мониторингов механизъм**, който отчита досегашния международен опит в тази област. Такъв механизъм би могъл да включва три основни елемента - годишни срещи на страните по конвенцията, Комитет от международни експерти (спомогателен орган) и нова, по-активна роля на Центъра за противодействие на международната престъпност във Виена.

### Е.3. Международна подкрепа за антикорупционните усилия в България

Най-значимото развитие в тази област беше стартирането на проекта „Инициатива отворено управление“, осъществен в рамките на споразумение между българското правителство и **Американската агенция за международно развитие (ААМР)**. Проектът цели разширяване капацитета на ключови държавни институции и на граждански организации за противодействие на корупцията. В рамките на този проект е предоставена помощ за засилване прозрачността и отчетността на държавните финанси и на обществените поръчки, както и за по-нататъшната дейност в рамките на инициативата *Коалиция 2000*. Съдействието от страна на ААМР за по-нататъшното развитие на публично-частното партньорство в тази област отразява нарастващото значение на такива форми на сътрудничество за повишаване на ефективността на международната помощ.

Все още е актуална констатацията, съдържаща се в *Доклада за оценка на корупцията* през 2001 г., че не е достатъчно ясно какви са резулта-

тите от проектите, осъществявани с помощта на **Европейската комисия** и преди всичко в рамките на Националната програма ФАР. Европейската комисия подпомага редица антикорупционни туининг-проекти /с участието на прокуратурата, Бюрото за финансово разузнаване, Сметната палата и др./. Туининг-механизмът е важен фактор за изграждане на административен капацитет, но е необходимо той да бъде допълнен с други видове помощ в областта на антикорупцията, които да осигуряват по-широко обществено въздействие.

В планирането на Националната програма ФАР все още липсва нужната прозрачност, изключени са различни потенциални участници (бизнесът, неправителствените организации, медиите и др.), чиито антикорупционни усилия биха могли да гарантират продължаването на реформите. Противодействието на корупцията за разлика от много други области на техническа помощ от страна на ЕС изисква допълнителни усилия за осигуряване подкрепата на тези институции за антикорупционните проекти, както и за запознаване на обществеността с резултатите им.

В рамките на втория кръг на сътрудничеството с България (2002 - 2006) борбата срещу корупцията и подкрепата на съдебната реформа са идентифицирани като основен приоритет в **Програмата за развитие на ООН** (ПРООН). През юли 2002 г. програмата стартира съвместен проект с Министерството на правосъдието „Цялостен преглед на системата на административно и търговско правосъдие в България“. Проектът се изпълнява в сътрудничество с Върховния административен съд и цели намаляването на системната корупция чрез насърчаване прозрачността и отчетността на обществения сектор с помощта на външен контрол върху дейността на държавната администрация.

ПРООН и Центърът за изследване на демокрацията започнаха разработването на *Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт*, която акцентира върху ролята на съдебната власт за предотвратяване и наказване на корупцията. Програмата определя областите, които изискват реформа и формулира препоръки за насърчаване на правната стабилност и на доверието в българското правосъдие.

През 2002 г. две мисии на **Световната банка** по реформи в областта на държавното управление и обществения сектор и една специализирана мисия по антикорупция посетиха страната. Бяха предоставени практически консултации на редица държавни и неправителствени организации, работещи в областта на антикорупцията. Предоставена беше и техническа помощ на правителствената Комисия за координация на работата по борбата срещу корупцията в области като разследване, превенция, публичност и образование.

\* \* \*

През 2002 г. се подобри **координацията на международната помощ** в областта на антикорупцията. Правителството направи усилие да хармонизира различните проекти, изпълнявани с помощта на международните агенции, като бяха създадени тринадесет съвместни ра-

ботни групи. От българска страна Работната група по антикорупцията, прозрачността и отчетността се ръководи от заместник - министър на вътрешните работи. Все още обаче съществуваше известно припокриване между проектите на някои донори в областта на антикорупцията и не беше направено достатъчно за мултиплициране на ефекта от резултатите на успешните проекти.

#### Е.4. Регионални аспекти

Както беше отбелязано в предишни доклади за оценка на корупцията, доскоро в България не се отделяше нужното внимание на трансграничните аспекти на корупцията в Югоизточна Европа. В края на 90-те години българското правителство реши да не участва в Антикорупционната инициатива на Пакта за стабилност поради опасението, че това може да бъде обвързано по-скоро с дневния ред на Западните Балкани, отколкото с приоритетите на присъединяването на страната към ЕС и НАТО.

През 2002 г. международната общност, вкл. и България, насочи в по-голяма степен вниманието си към **трансграничните аспекти на организираната престъпност и свързаната с нея корупция**. Правителството показва с действията си, че не подценява заплахите от разрастващата се регионална организирана престъпност и нейното влияние върху корупцията. През ноември 2002 г., министърът на вътрешните работи участва в конференция по организираната престъпност в Югоизточна Европа, състояла се в Лондон. Конференцията, която беше организирана от британското правителство, прие декларация, в която се акцентира върху значението на координираните съвместни усилия на международната общност и на страните в региона за противодействие на организираната престъпност.

Корупцията е тясно свързана с организираната престъпност. В най-сериозните си форми тя подкопава държавността и дава възможност на престъпността да се разглежда като приемлива и да остава ненаказана.

**Из Декларацията на Лондонската конференция срещу организираната престъпност в Югоизточна Европа, ноември 2002 г.**

През 2002 г. **Инициативата за правно развитие в Югоизточна Европа (SELDI)** публикува доклад за корупцията за страните в Югоизточна Европа, като подчерта нейните транснационални източници. Сред основните изводи в доклада е този, че съществуват редица специфични за региона източници на корупция, свързани преди всичко с контрабандните канали. През годината инициативата публикува за трети път сравнителни данни за разпространението на корупцията в страните от ЮИЕ. **Регионалната система за мониторинг на корупцията** в Югоизточна Европа осигурява сравнимост на резултатите в различните страни и показва общественото значение на корупцията и степента на разпространението ѝ в различните слоеве на тези общества. Тя позволява също да се направи сравнение между обществените сектори, които са най-засегнати от корупцията и по такъв начин предоставя обективни данни за създаването на инструменти за регионална антикорупционна политика.



Често се твърди, че престъпниците, включително и извършителите на корупционни злоупотреби, са винаги поне с една крачка напред в сравнение със служителите на реда. Тази констатация е още по-важна за общества, които са в процес на коренна промяна на характера на собствеността, без да са в състояние да гарантират спазването на законите.

Българският опит дава основание за извода, че не е възможно радикално да се ограничат корупционните практики без прозрачност и демократичен контрол върху дейността на съдебната власт и институциите, осигуряващи ред и сигурност в обществото. **Мерките срещу корупцията трябва да започват от решителното пресичане на връзките между организираната престъпност, от една страна, и представители на органите, призвани да ѝ противодействат - от друга.** Осъществяването на подобна задача на свой ред предполага висока степен на координираност и еднопосочност в усилията на трите клона на публичната власт.

С ускоряването на процесите на интегриране на България в НАТО и Европейския съюз корупцията вече не може да бъде разглеждана само като национален проблем. Нараства и ролята на предприемаческите механизми за създаване на законови и институционални предпоставки за ограничаване на корупционния риск. В тази насока са и усилията на гражданското общество, което все по-успешно съчетава ролята на партньор на публичната власт и на неин безкомпромисен критик.