

Противодействието на корупцията в българското общество изисква не само институционални и законови мерки, но и създаването на политическа и икономическа култура, основана на доверие към държавните институции, на прозрачност и откритост в действията на публичната администрация и на стремеж към стабилност и предвидимост на икономическата и социална среда.

Коалиция 2000 е инициатива на български неправителствени организации, възникнала през пролетта на 1997 г., за ограничаване на корупцията в българското общество чрез партньорство между държавни институции, неправителствени организации и отделни личности, които разработиха и прилагат План за действие срещу корупцията, Система за мониторинг на корупцията и Антикоруptionна информационно-образователна кампания.

Докладът за оценка на корупцията - 2002 следва структурата и подхода на Плана за действие, приет от Обществено-политическия форум през ноември 1998 г. В доклада се дава обобщена оценка на състоянието и динамиката на корупцията в българското общество и на усилията за противодействие на корупцията през 2002 г.

Коалиция 2000
Ул. „Александър Жендов“ 5
София 1113
Тел.: 971 3000
Факс: 971 2233
E-mail: coalition2000@online.bg
www.anticorruption.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
А. РАВНИЩЕ НА КОРУПЦИЯТА И ДИНАМИКА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ НАГЛАСИ КЪМ КОРУПЦИЯТА	10
А.1. Равнище на корупцията	11
А.2. Ефективност на действията на правителството	13
А.3. Ценностни и морални предпоставки	14
А.4. Оценки за степента на разпространение на корупцията	15
Б. СЪЗДАВАНЕ НА ОБЩА ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПРАВНА СРЕДА ЗА ОВЛАДЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА	18
Б.1. Реформата в държавната администрация - от законодателство към практика	19
Б.1.1. Единният организационен модел на администрацията - антикорупционен потенциал и практически резултати	20
Б.1.2. Установяване на професионална система на държавна служба	23
Б.1.3. Административно обслужване	26
Б.1.4. Специализирани органи за контрол	27
Б.1.5. Други контролни механизми за противодействие на корупцията - институцията омбудсман	32
Б.2. Държавните институции, правото и обществото	33
Б.2.1. Парламентарно управление и право	34
Б.2.2. Антикорупционни мерки в органите за сигурност и обществен ред	38
Б.2.3. Държавата и обществото	41
В. СЪДЕБНАТА РЕФОРМА - АНТИКОРУПЦИОННИ ИЗМЕРЕНИЯ	44
В.1. Развитие на правните инструменти за противодействие на корупцията	46
В.1.1. Наказателно право и процес	47
В.1.2. Ролята на наказателно-процесуалните механизми за противодействие на корупцията	54
В.1.3. Гражданско и административно право и процес	55
В.2. Организация (структура и управление) на съдебната власт. Роля за противодействие на корупцията	60
В.2.1. Управление	60

В.2.2. Ролята на съда, прокуратурата и следствието за противодействие на корупцията	61
В.2.3. Институции извън системата на съдебната власт, свързани с дейността ѝ	67
В.2.4. Статут на магистратите. Професионализъм и кадрови подбор	70
В.2.5. Съдебна администрация. Финансово осигуряване на съдебната система	73
В.2.6. Система за регистрация	75
Г. БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА В СТОПАНСКАТА СФЕРА	77
Г.1. Държавна намеса в икономиката и корупция	77
Г.2. Отношенията бизнес-държава. Корпоративно управление и корупция	82
Г.3. Управление на публичните разходи, данъчна политика, сива икономика и корупция	84
Г.3.1. Данъчна и социално-осигурителна тежест и сива икономика	84
Г.3.2. Митници и корупция	86
Г.3.3. Управление на публичните разходи и корупция	88
Г.3.4. Обществени поръчки и корупция	91
Г.4. Управление на държавно имущество, приватизация и следприватизационен контрол	92
Г.5. Черна икономика и корупция	95
Д. РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО	98
Д.1. Неправителствените организации	98
Д.1.1. Публично-частното партньорство срещу корупцията	98
Д.1.2. Дейностите на <i>Коалиция 2000</i>	100
Д.1.3. Проблеми и предизвикателства пред гражданските организации	102
Д.2. Медии, информационна среда и антикорупция	103
Е. МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО	108
Е.1. Международните оценки на антикорупционните усилия в България	108
Е.2. Международен антикорупционен мониторинг	109
Е.3. Международна подкрепа за антикорупционните усилия в България	112
Е.4. Регионални аспекти	114

УВОД

През 2002 г. корупционната ситуация в страната отбеляза известно подобрене, което намери отражение в Корупционните индекси на *Коалиция 2000*. Повиши се и доверието в антикорупционните действия на правителството. Наред с това голяма част от обществеността продължава да е убедена, че правителството не е постигнало съществени резултати в пресичането на корупционните практики. **Корупцията все още се възприема като един от най-сериозните проблеми на прехода**. Тя се нарежда на четвърто място по важност след безработицата, ниските доходи и бедността.

Международната общност оценява положително способността на страната да се справи с корупцията. За поредна година България подобрява показателите си в класацията на Трансперънси интернешънъл (Индекс за възприятие на корупцията) - от 66-о място през 1998 тя зае 45-о място през 2002 г. измежду 102 страни. По този показател България изпревари държави като Чехия, Латвия и Словакия и е единствената страна-кандидатка за присъединяване към ЕС, която отбелязва подобно рязко подобряване на корупционния си рейтинг.

Оценката на мерките на управляващото мнозинство срещу корупцията обаче е нееднозначна. **Колебливостта и непостоянството в осъществяването на антикорупционната политика е доминираща характеристика в действията на правителството**, независимо дали тя се дължи на недостатъчна воля за промяна или на неспособност за мобилизиране на властови ресурси за нейното осъществяване.

Същевременно особено към края на годината стана ясно, че **натрупването на нерешени въпроси в противодействието на корупцията се дължи не само на неубедителните действия на изпълнителната власт, но и на засилващата се конфронтация в политическото пространство**. С особена релефност изпъкват стремежът да се използват несъвършенствата на Конституцията на Република България и конфликтите, възникващи между трите клона на публичната власт за тясно партийни или корпоративни интереси. Всички тези фактори се отразяват отрицателно на противодействието на корупцията и шансовете за неговия успех.

Политизирането на съдебната система не само засилва конфликта между властите, но и създава удобно прикритие за корупционни практики сред магистратите. **Механизмите на съдебната власт се използват за влияние върху мащабната приватизация и преразпределението на националното богатство**. Същевременно отсъствието на вътрешни и външни средства за контрол над магистратите създава условия за безнаказаност и води до **засилване на корупционния натиск в рамките на съдебната система**. Третата власт се ползва с рекордно ниско доверие сред обществеността.

Дестабилизационните процеси в политически план рефлектираха и върху способността на **правоохранителните органи** да мобилизират своите антикорупционни ресурси. Все по-очевидно е, че е невъзможно да се осъществи коренен поврат в противодействието на корупцията без антикорупционна реформа в самите сили за сигурност.

В тези условия се запазват рисковете от корупционно инфилтриране на основните институции на публичната власт, както и за консолидиране позициите на организираната престъпност в националната икономика. Продължават безпрепятствено и масовите корупционни практики на средно и ниско равнище в държавната и общинската администрация.

* * *

Описанието на корупционната ситуация през изтеклата 2002 г. може да бъде синтезирано в следните, до голяма степен **нееднозначни и често контрастни оценки за дейността на държавата**:

- **Беше демонтирана старата клиентелистка матрица, възпроизвеждаща корупционни схеми на различните равнища на взаимодействие между политическата и стопанската сфера.** Същевременно в дейността на правителството се забелязва тенденция към възраждане на някои непрозрачни схеми и практики, поставящи под въпрос декларираните намерения на мнозинството.
- С въвеждането на по-прозрачни процедури в икономиката и с напредъка към регулиране финансирането на партиите **политическата корупция бе съществено ограничена.** Слабият контрол и практическата безнаказаност водят до **запазване на нивото на корупция сред по-ниските нива в администрацията.**
- Личното участие в корупционни практики **показва устойчив, макар и незначителен спад за периода 1998-2002 като за 2002 г. се наблюдава относителна стабилност.** Реалният брой на извършваните корупционни действия е около 130000 случая средно месечно (2% от населението на страната посочва, че е дало пари, подарък или услуга, за да бъде решен негов проблем). Въпреки че равнището на корупция в страната не се увеличава през 2002 г., **абсолютният брой на случаите на корупция е смущаващо голям.**
- Развитието на **законодателството**, формиращо правната среда за овладяване на корупцията през 2002 г. показва определен напредък, но все още темповете и качеството на промените остават незадоволителни.
- През 2002 г. успешно бяха въведени **приетите международни и европейски инструменти във връзка с наказателното преследване на корупцията.** На преден план обаче изпъква необходимостта от ефективно приложение на новото законодателство и вътрешно хармонизиране на новоприетите правни инструменти с действащите закони в страната.
- През 2002 г. започна осъществяването на **Стратегията за реформа на българската съдебна система.** Въпреки предприетите

действия за промени в правната рамка на управлението, организацията и кадровия потенциал на съдебната власт няма чувствителен напредък в антикорупционна насока. Остава нерешен и въпросът за финансовото осигуряване на съдебната реформа. Въпросите на съдебната власт заеха важно място в започналия дебат за конституционни промени и по-специално тези за независимостта и структурата на съдебната власт, за имунитетите и несменяемостта на магистратите. Политизирането на дебата обаче крие опасност от изместване на целта на необходимите промени - независимо, ефективно, свободно от корупция и противодействащо на корупцията правораздаване. Същевременно бе демонстрирана липса на достатъчно политическа воля за осъществяване на възможните реформи до приемането на промени в съществуващия конституционен модел.

- През изтеклата година имаше признаци, че **прокуратурата активизира дейността си** в разследването на корупционни престъпления, включително сред висшите етажи на властта. Същевременно **прокуратурата се превърна в обект на обвинения в непрозрачност и пристрастност**, визиращи предимно нейното ръководство, което в значителна степен затруднява оценката на ефективността ѝ в противодействието на корупцията.
- Като цяло **липсата на статистика, водена от отделните звена на съдебната система**, основаваща се на единни критерии и обхваната от единна информационна система, не дава възможност за открояване на реалната роля на тези звена в разкриването, разследването и наказването на корупцията. Не се обръща достатъчно внимание и на ролята на правоохранителните органи за функционирането на съдебната власт.
- Народното събрание е **все още твърде далеч от представата за институция - образец за антикорупционна ефективност**. Под натиска на общественото мнение бе създадена постоянна **Комисия за борба с корупцията**, която все още не се е превърнала в действащ инструмент. И през 2002 г. обаче **не бе създаден механизъм за преодоляване на конфликтите на интереси в законодателната власт**. Утвърждаването на етични правила и практическото им приложение, независимо дали това ще стане чрез закон или вътрешни правила, би допринесло за повишаване авторитета на Народното събрание и общественото доверие в работата на народните представители.
- Не са постигнати трайни положителни резултати по отношение на ограничаване на **корупцията в сферата на държавната администрация и в частност на административното обслужване**. Въпреки мерките за развитие и укрепване на специализирания контрол върху дейността на държавната администрация той не е разгърнал своя антикорупционен потенциал. Неоправдано се забави въвеждането на допълнителни механизми за наблюдаване на дейността на администрацията и противодействие на корупцията. **България продължава да бъде една от малкото европейски страни без институция от типа на омбудсмана**.
- В **стопанската сфера** бяха лансирани множество антикорупционни инициативи, но малко от тях бяха реализирани на практика и дадоха резултати. Въпреки декларираните намерения да-

нъчно-осигурителната и преразпределителната тежест на държавата не намалява и през 2002 г., а регулативната намеса на администрацията в икономиката остава противоречива и непрозрачна. Това води до запазване на сравнително висок дял на сивия сектор в икономиката и свързаната с него корупция. Усилията в тази област трябва да се пренасочат от подобряване на нормативната рамка към осигуряване на прозрачно и бързо прилагане на съществуващите правила.

- През 2002 г. се запазва равнището на пряка намеса на правителството в икономиката чрез субсидии. Приетият *Закон за държавните помощи* осигурява предпоставки за прозрачност в тази сфера, но не създава условия за ограничаване на държавното субсидиране. Подпомагането на селскостопанските производители се превръща в основна рискова сфера за корупция и злоупотреби.
- Важен елемент от борбата с корупцията е **прозрачното управление на бюджетните разходи**. Проблемите в тази сфера се запазват, макар да има известно подобрене по отношение на бюджетната процедура за 2003 г. Забавянето на финансовата децентрализация и запазването на изравнителните субсидии за общините **създават предпоставки за използване на обществени ресурси за политически контрол с партийни цели върху местното самоуправление**. В сферата на здравеопазването **липсата на напредък в провеждането на здравната реформа води до увеличаване на нерегламентираните плащания** в системата и нарастване на общественото недоволство от качеството на предоставяната услуга.
- Въпреки приетите промени в *Закона за обществените поръчки*, които подобряват прозрачността, оптимизират и съкращават сроковете и осигуряват по-голяма конкуренция, все още **процедурите по получаване на обществени поръчки са сред основните източници на корупция** и генерират значителни нерегламентирани плащания към държавната администрация (по консервативни изчисления около 15 млн. лв. за 2002 г.). **Над половината от участвалите в търгове дружества използват подкупи за получаването на всяка втора поръчка**. Особено сериозен е проблемът с **нерегламентираното възлагане на обществени поръчки в българските общини**.
- В сферата на раздържавяването на собствеността положителен ефект имаше **прекратяването на непрозрачните приватизационни процедури** като преговорите с потенциален купувач и преференциите за РМД. **Приватизацията чрез конкурс и търг показва силна фискална ефективност и прозрачност**. Мерките с антикорупционна насоченост, заложили в *Закона за приватизация и следприватизационен контрол*, обаче все още не са реализирани в тяхната цялост поради **забавяне в приемането на необходимите подзаконови нормативни актове**.
- Съсредоточаването на усилията на **Агенцията за приватизация** върху двете големи и политически обременени сделки за Булгартабак и БТК доведе до **забавяне на приватизационния процес** и до затвърждаване на негативното обществено мнение за широко разпространение на корупцията в тази сфера.

Дейността на **Агенцията за следприватизационен контрол** е силно затруднена поради липсата на адекватно финансиране и забавянето при приемането на устройствения ѝ правилник.

- Неблагоприятно въздействие върху противодействието на корупцията в публичния сектор оказва **отсъствието на необходимата координираност в действията на изпълнителната власт**. Поради това се очертава **съществено разминаване между амбициозните задачи, залегнали в приетата през 2001 г. Национална стратегия за противодействие на корупцията и реалните постижения в нейното реализиране в политическата практика**.
- **Публично-частното сътрудничество в противодействието на корупцията** е особено ефективно в случаите, когато то се реализира с подкрепата на международни и чуждестранни правителствени и частни организации. Пример за включването на широк спектър държавни и неправителствени структури в антикорупционните усилия е подкрепяната от Американската агенция за международно развитие програма „Отворено управление“. Ръководствата на редица министерства и особено Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи и Министерството на външните работи демонстрираха **готовност да работят с неправителствените организации** включително за противодействие на корупцията. Същевременно потенциалът на публично-частното сътрудничество все още не се използва ефективно, поради нежеланието или неспособността на държавните институции да се отворят към гражданското общество и да потърсят по-широка подкрепа за провежданата от тях политика.
- През изтеклата година **голяма част от разследванията за корупция бяха започнати след публикации и сигнали в пресата**. Същевременно работата на журналистите продължава да бъде затруднявана **от недобре регламентираната и неясна правно-институционална среда**. Неблагоприятно се отразяват и проблемите на професионалното формиране и недостатъчната правна култура на редица представители на средствата за масово осведомяване.

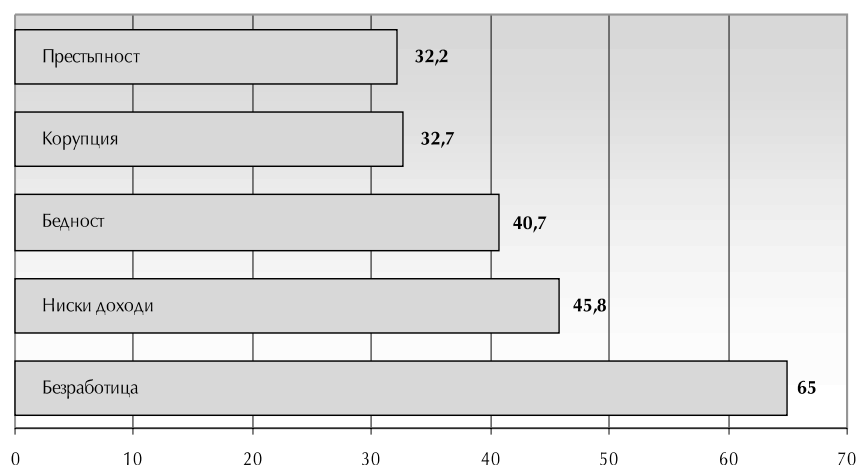
* * *

Анализът на постиженията и неблагоприятията в противодействието на корупцията през 2002 г. показва, че решителната крачка в желаната посока предстои. Набелязаната **реформа на съдебната система и силите за сигурност** в контекста на интеграцията на страната в ЕС и НАТО може да се превърне в **отправна точка за радикално подобряване на корупционната ситуация**. Това е приоритетна задача не само пред държавните институции, но и пред цялото общество. Нейното решаване би допринесло за утвърждаване върховенството на закона и за осъществяване принципите на прозрачността и демократичния контрол над публичната власт, с което ще бъдат премахнати условията за системна корупция в страната.

А. РАВНИЩЕ НА КОРУПЦИЯТА И ДИНАМИКА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ НАГЛАСИ КЪМ КОРУПЦИЯТА

Резултатите от приложението на *Системата за мониторинг на корупцията (СМК)* на *Коалиция 2000* през 2002 г. показват, **че корупцията не се увеличава, но и не намалява. Тя продължава да е един от четирите най-остри проблема на българското общество** наред с безработицата, бедността и ниските доходи.

Графика 1. КОРУПЦИЯТА И ПРИОРИТЕТИТЕ НА ОБЩЕСТВОТО (ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ, ПРЕД КОИТО Е ИЗПРАВЕНА БЪЛГАРИЯ*) - ОКТОМВРИ 2002 Г.



Източник: СМК на Коалиция 2000.

(*) Бележка: 1) % на посочилите всеки фактор 2) Интервюираните са посочвали до три отговора, поради което сборът от процентите надхвърля 100

Корупционни индекси на Коалиция 2000

Корупционните индекси са основен продукт на *Системата за мониторинг на корупцията (СМК)* на *Коалиция 2000*. Техните стойности се актуализират на всеки 3 месеца на основата на данни от емпирични изследвания. Корупционните индекси приемат стойности от 0 до 10. Колкото стойността на индексите е

по-близка до 10, толкова по-негативни са оценките за състоянието на корупцията в страната. Индексите, чиято числова стойност клони към 0, показват максимална близост до идеала за „общество без корупция“. Корупционните индекси се изчисляват за населението и за представителите на бизнеса и включват:

Нагласи спрямо корупцията

- **Принципна допустимост** - отразява равнището на ценностна приемливост на различните корупционни практики.
- **Податливост на корупция** - измерва склонността на гражданите да правят компромиси със своите ценности под натиска на обстоятелствата.

Корупционни действия

- **Корупционен натиск** - измерва честотата на опитите на служители от обществената сфера пряко или косвено да осъществяват натиск върху гражданите за получаване на пари, подаръци или услуги.
- **Корупционни действия** - отразява честотата на личното участие на гражданите в различни форми на корупционно поведение, т.е. отразява *реалния брой на корупционните действия*.

Оценки за размерите на корупцията

- **Разпространение на корупцията** - регистрира оценките на гражданите за степента на разпространеност на корупционните действия сред служителите в обществената сфера.
- **Институционално разпространение на корупцията** - отразява обществените представи за разпространението на корупционните действия по професионални групи.
- **Практическа ефикасност на корупцията** - показва оценките на гражданите за степента на превръщане на корупцията в ефективно средство за решаване на лични проблеми.

Корупционни очаквания

- **Очаквания за развитието на корупцията** - отразява оценките за възможностите (потенциала) на българското общество да се справи с корупцията.

А.1. Равнище на корупцията

СМК на *Коалиция 2000* измерва два типа явления, свързани с корупцията: 1) корупционно поведение и 2) нагласи и представи, свързани с корупцията. Измерването на корупционното поведение е най-важният показател, чрез който се измерва **реалното равнище на корупция** в страната (средномесечна честота на случаите на корупция). Корупционното поведение има две основни проявления: **искането на подкуп** от страна на служители в обществения сектор (Индекс „Корупционен натиск“) и **даването на подкуп** на служители в обществения сектор от страна на гражданите (Индекс „Лично участие в корупцията“). Индексите отразяват признатите от гражданите конкретни случаи на участие в различни форми на корупционно поведение. Те показват **реалната честота на участие в корупционни практики** (т.е. равнището на виктимизация, свързано с корупция), а **не нагласи или мнения за корупцията**.

Индексът „Лично участие в корупцията“ **показва устойчив, макар и незначителен спад за периода 1998-2002, като за 2002 г. се наблюдава относителна стабилност**. Стойността на индекса за октомври 2002 г. е 0,5 и съответства на реален брой на извършваните корупционни действия, равен на около 130 000 случая средно месечно (около 2% от населението на страната посочва, че е дало пари, подарък или услуга, за да бъде решен негов проблем). Спадът на стойностите на индекса в периода след 1998 г. определено говори за наличието

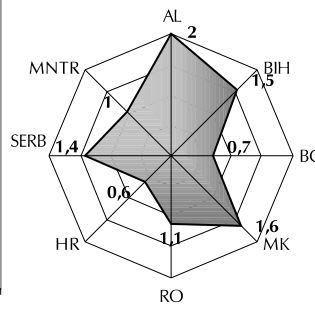
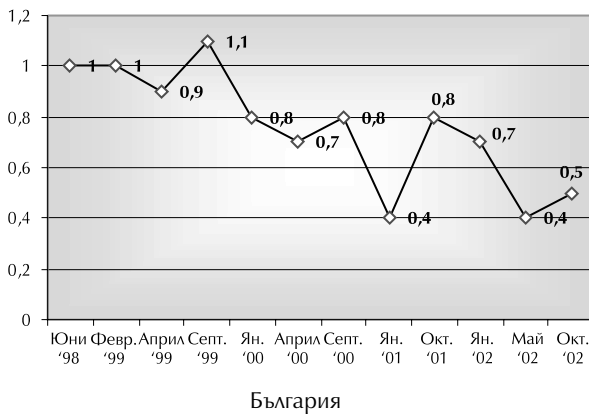
на успехи в ограничаването на корупцията. Известен оптимизъм би могъл да се изведе и от съпоставката по този показател между България и останалите страни от Югоизточна Европа. Независимо от това, че през 2002 г. равнището на корупцията в страната не се увеличава, абсолютният брой на случаите на корупция е смущаващо голям. Общият резултат от полаганите усилия би могъл да се нарече съдържаш: практически корупцията нито се увеличава, нито намалява.

Стойностите на индекса „Корупционен натиск“ в периода 1998-2002 г. очертават **неравномерна тенденция към намаление (подобрене)**. Този индекс отразява степента, в която служителите интерпретират обективните обстоятелства като „атмосфера на безнаказаност и свобода“. Като правило неговите стойности са по-високи от тези на индекса „Лично участие“, тъй като не всички искания „да се получи нещо“ в крайна сметка прерастват в корупционни сделки. Стойностите на индекса показват, че административната среда,

създадена от действащото правителство, не се е влошила в течение на годината, но не се наблюдават и особени положителни промени.

И двата индекса, отразяващи равнището на корупция, са свързани най-вече с всекидневната корупция на ниско равнище. При 130-те хиляди самопризнания за участие в корупция най-често взимашите подкупи са пътните полицаи, административните служители с нисък ранг и работещите в здравеопазването. Данните за двата индикатора, отчитащи личен корупционен опит (виж графика 2 и 3), показват

Графика 2. КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ*
(БЪЛГАРИЯ 1998-2002; ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА ЯНУАРИ 2002)

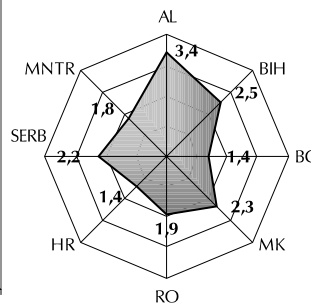
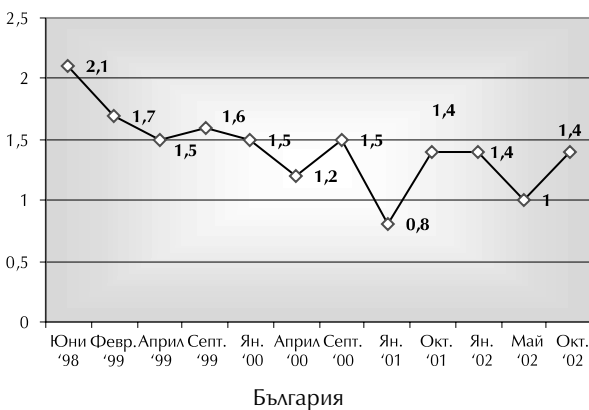


Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

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

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

Графика 3. КОРУПЦИОНЕН НАТИСК
(БЪЛГАРИЯ 1998-2002; ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА ЯНУАРИ 2002)



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

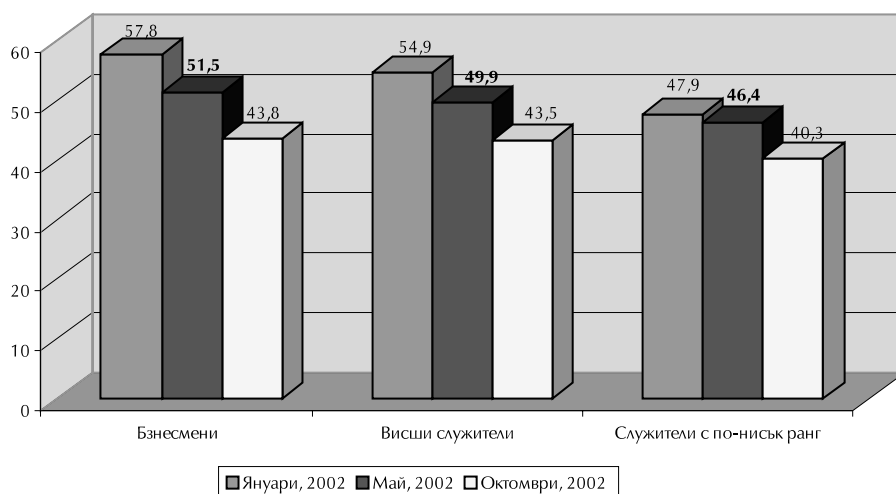
устойчивост след 2000 г. В този план може да се каже, че обикновеният български гражданин все още не усеща промяна. Според екс-

пертни оценки при 5-6 хиляди поискани подкупа или злоупотреби със служебно положение дневно отговорните институции би трябвало да разследват неколкостотин извършители месечно. Това означава създаване на качествено нови механизми за контролиране, разследване и наказание, които да могат да обработват 4-6 хиляди случая годишно.

А.2. Ефективност на действията на правителството

Обществените очаквания за решаване на проблема корупция са изключително високи. Еволюцията на оценките за дейността на правителството в това отношение е противоречива. От една страна, значимо **намалява** относителният дял на хората, според които правителството не полага усилия за намирането на ефективни решения на проблема. Намаляването на отрицателните оценки показва, че **заявената готовност за борба с корупцията и действията на правителството до момента се приемат с доверие** (графика 4). От друга страна, все още съществена част от населението на страната (41-44%) продължава да мисли, че правителството реално не прави нищо, за да противодейства на корупцията.

Графика 4. Оценки за ефективността на действията на правителството за ограничаване корупцията*:



Източник: СМК на Коалиция 2000

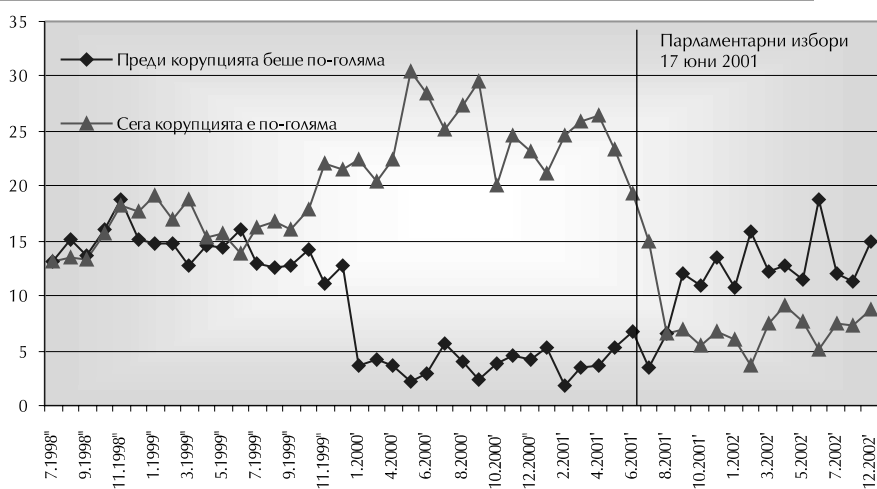
(*) Бележка: Относителен дял на отговорите „Правителството не прави нищо“

Сравнението между корупционната ситуация „при сегашното правителство“ с тази „при предишното правителство“ показва начина, по който обществеността отчита процеса на обременяване на правителството с корупционни обвинения. В това отношение данните сочат, че въпреки натрупването на **силно критични нагласи към сегашното правителство това не е довело до оценяването му от общественото мнение като по-корумпирано от предходното правителство** (графика 5). Подобна оценка не е характерна за правител-

ството на И. Костов, за което в началото на 1999 г. оценките стават по-неблагоприятни от тези на предходното правителство, като разликата чувствително нараства до момента на последните парламентарни избори (юли 2001).

Трябва да се отбележи, че тези нагласи са регистрирани въпреки резкия спад на доверие в правителството на Симеон Сакскобурготски (от над 50% през август 2001 до 28% през декември 2002) и въпреки нарастването на песимистичните оценки за икономическите перспективи на страната.

ГРАФИКА 5. РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА: ОЦЕНКА НА СЕГАШНАТА СИТУАЦИЯ И СИТУАЦИЯТА ПРИ ПРЕДИШНОТО ПРАВИТЕЛСТВО (ЮЛИ 1998 - ДЕКЕМВРИ 2002)



Източник: Доклад за ранно сигнализиране, ПРООН

Завишените очаквания спрямо правителството при встъпването му във властта се отразиха и върху очакванията на обществото проблемът корупция да бъде решен (октомври 2001). Една година по-късно доверието в управляващите и оптимизмът за възможността българското общество да се справи с проблема корупция са намалели чувствително (графика 6). Подобна представа за обстановката в страната неминуемо дава отражение и

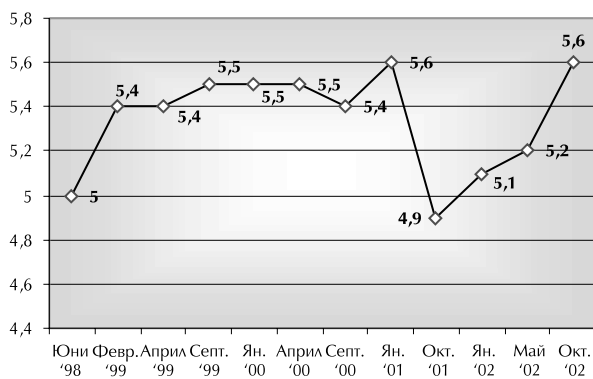
върху оценките (нагласи и представи) за динамиката на корупцията и нейните проявления.

А.3. Ценностни и морални предпоставки

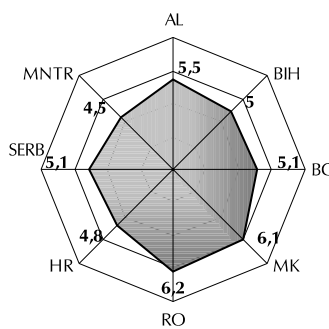
Независимо от обстоятелството, че корупцията е най-вече проблем на обществената система, а не на личния избор и ценностните нагласи на индивидите, ценностната и моралната нетърпимост (неприемливост) към корупцията е задължителна предпоставка за нейното намаляване. Сред множеството обществени нагласи, свързани с корупцията, СМК на Коалиция 2000 следи две основни групи показатели. Първо, показатели, отразяващи степента, в която различни корупционни практики се разпознават като корупционно поведение и се оценяват като недопустими (индекс „Принципна допустимост на корупцията“). Второ, показатели, отразяващи субективната склонност на хората да използват корупцията

като проблеморешаваща практика (индекс „Податливост към корупция“). Стойностите на тези два индекса трайно се задържат на едно сравнително ниско ниво. От февруари 1999 г. индексът „Принципна допустимост на корупцията“ приема едни от най-ниските си стойности, което говори за трайно установената морална нетърпимост към корупционните действия, както и за възприемането им като социално недопустими.

ГРАФИКА 6. ОЧАКВАНИЯ ЗА ВЪЗМОЖНОСТТА ОБЩЕСТВОТО ДА СЕ СПРАВИ С КОРУПЦИЯТА (БЪЛГАРИЯ 1998-2002; ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА ЯНУАРИ 2002)



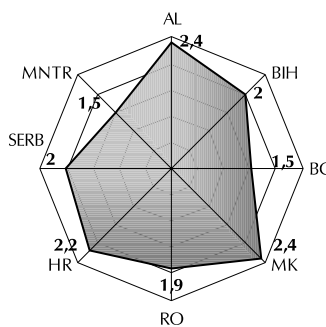
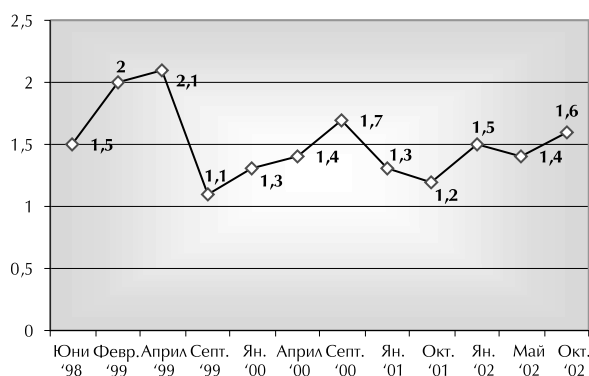
България



Югоизточна Европа

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

ГРАФИКА 7.А ПРИНЦИПНА ДОПУСТИМОСТ
(БЪЛГАРИЯ 1998-2002; ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА ЯНУАРИ 2002)



България

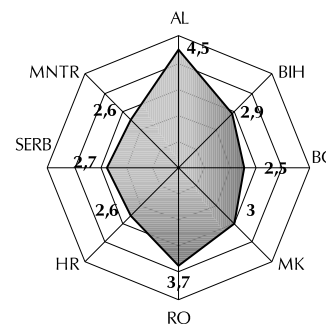
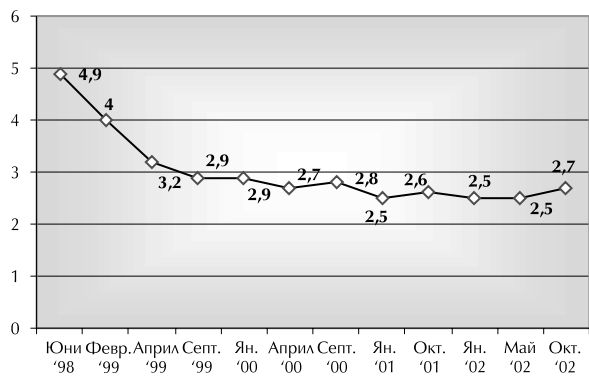
Югоизточна Европа

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

В същото време индексът „Податливост към корупция“ продължава да бъде почти два пъти по-висок от индекса „Принципна допустимост на корупцията“. Това показва, че корупционното поведение в голяма степен се формира под натиска на всекидневните обстоятелства и прагматичните интереси на участниците в корупционни сделки. В този смисъл **сред значителна част от обществеността продължава да съществува**

нагласата, че корупционните действия, макар и морално неприемливи, са ефективно средство за решаването на частни проблеми.

ГРАФИКА 7.Б ПОДАТЛИВОСТ НА КОРУПЦИЯТА
(БЪЛГАРИЯ 1998-2002; ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА ЯНУАРИ 2002)



България

Югоизточна Европа

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

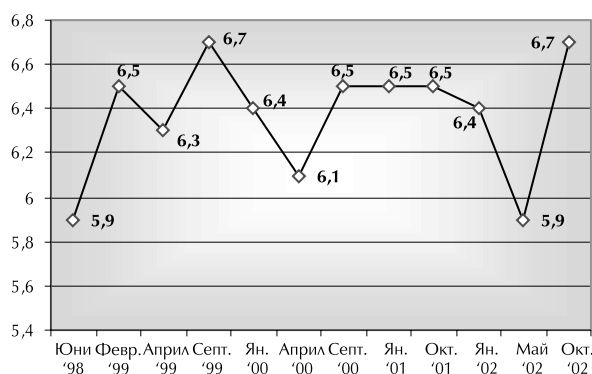
А.4. Оценки за степента на разпространение на корупцията

Индексите за **степента на разпространение на корупцията** („Степен на разпространение на корупцията“ и „Практическа ефикасност на корупцията“) отразяват оценките на хората за **корупционния облик** на институциите на властта и/или на хората, които я упражняват. Техните стойности са значимо по-ви-

соки от стойностите на индексите, отразяващи реалното равнище на корупцията („Корупционен натиск“ и „Лично участие“). Върху динамиката на тези оценки влияят както личният опит и впечатления, така и всички измерения на публичния дебат за корупцията (медийно отразяване, изказвания на различни социални актьори, споделяне на опит и оценки на приятели и познати и пр.). Наличието на по-интензивен публичен дебат често води до повишаване на оценките за разпространението на корупцията, без това винаги да е пряко свързано с реалната честота на корупционните действия.

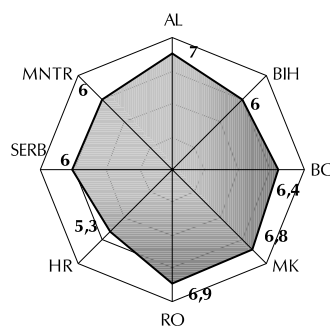
Общата представа на българите, **че живеят в общество, в което корупцията е много сериозен проблем** (вж. графика 8 и 9), не се променя съществено в дългосрочен план (февруари 1999 - октомври

ГРАФИКА 8. ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА (БЪЛГАРИЯ 1998 - 2002, ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА, ЯНУАРИ 2002)



България

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI



Югоизточна Европа

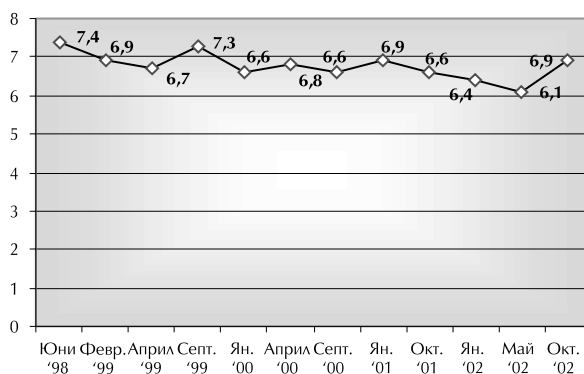
се влияят не само от начина на функциониране и упражняване на държавната власт в политическия ѝ аспект, но и от ефективността на институциите, осигуряващи съдебен и административен контрол.

Оценките за разпространеността на корупцията сред заетите в съдебната система се влошават. Наблюдава се нарастване на корупционния натиск от страна на всички професионални категории, свързани със съдебната власт (адвокати, прокурори, съдии). В течение на годината **фокусът на обществения интерес се пренасочи от законодателната и изпълнителната власт към проявите на корупция в съдебната система.**

Префокусирането на общественото внимание оказва влияние и върху представите на гражданите за факторите, влияещи върху разпространението на корупцията. Все по-голяма значимост се приписва на онези от тях, които пряко зависят от състоянието на **законовата уредба и функционирането на съдебната система.** В резултат на това се формира висока степен на недоверие и към капацитета на управляващия елит, и на политическата класа като цяло да ограничи съществено корупцията в страната.

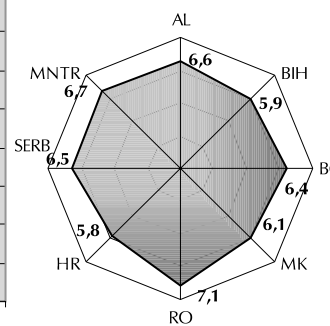
През 2002 г. се наблюдава постепенно предефиниране и трансформиране на представите за корупцията като проблем от ценностно и морално естество в **проблем на технологията на политическото и държавното управление с конкретни**

ГРАФИКА 9. ОЦЕНКИ ЗА ПРАКТИЧЕСКАТА ЕФИКАСНОСТ НА КОРУПЦИОННИТЕ ПРАКТИКИ (БЪЛГАРИЯ 1998 - 2002, ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА, ЯНУАРИ 2002)



България

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI



Югоизточна Европа

ТАБЛИЦА 1. ОЦЕНКА ЗА СФЕРИТЕ С НАЙ-ВИСОКО РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА (% НА ПОСОЧИЛИТЕ ВСЯКА ЕДНА ОТ СФЕРИТЕ)*

Общо разпространение	Май 2002	Октомври 2002
В митниците. Сред митническите служители.	33,2	30,4
Във висшите етажи на властта (в парламента, в президентството, в правителството). Сред политическия елит.	24,1	30,3
В съда. В съдебната система. В правосъдието. Сред адвокатите.	23,5	28,5
В системата на здравеопазването. В медицината. В НЗОК. В ТЕЛК.	25,6	20,6
В системата на МВР (в т.ч. в КАТ)	20,6	19,9
Държавни агенции и ведомства	Май 2002	Октомври 2002
Агенция за приватизация	22,0	22,5
Митници	12,6	10,9
Национална Здравно-осигурителна каса	2,5	2,6

Източник: СМК на Коалиция 2000;

(*) Бележка: Въпросите са открити и представените категории са обобщение на посочваните от респондентите институции

практически измерения. Постепенно за корупцията започна да се говори и действа от гледна точка на механизми, хора и институции, а не от гледна точка на политико-идеологическите спорове за това дали изобщо има или няма корупция. От управляващите вече се очаква ясна политическа стратегия и практически ефективни управленски решения за ограничаване на корупцията.

От гледна точка на обществените оценки обаче **противодействието крие значими рискове** - практическото действие води до публично

експониране на корумпирани служители и корупционни схеми и в този смисъл засилва представата за степента на корупционна поразеност на българското общество. Този риск обаче е свързан и с **увеличени възможности**. По-високото равнище на публичност на антикорупционните действия в системата на МВР, например, реално доведе както до експониране на размерите на проблема корупция, така и до увеличаване на доверието в това министерство и по-голяма обществена подкрепа за неговите усилия.

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

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

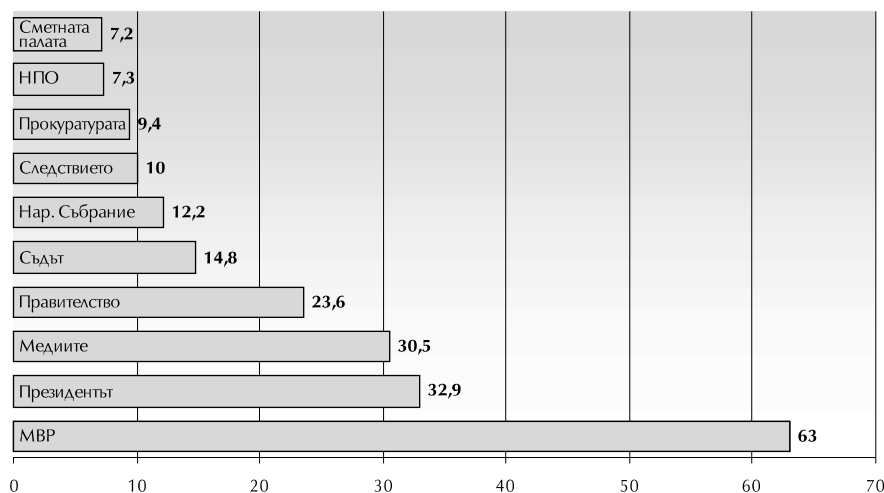
Поредица от политически решения и нормативни актове от края на 2001 и през 2002 г. са продиктувани от мотива за създаване на правно-институционална среда, неблагоприятна за корупция. В този смисъл внимание заслужава приетата на 1 октомври 2001 г. *Национална стратегия за противодействие на корупцията*,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

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

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

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

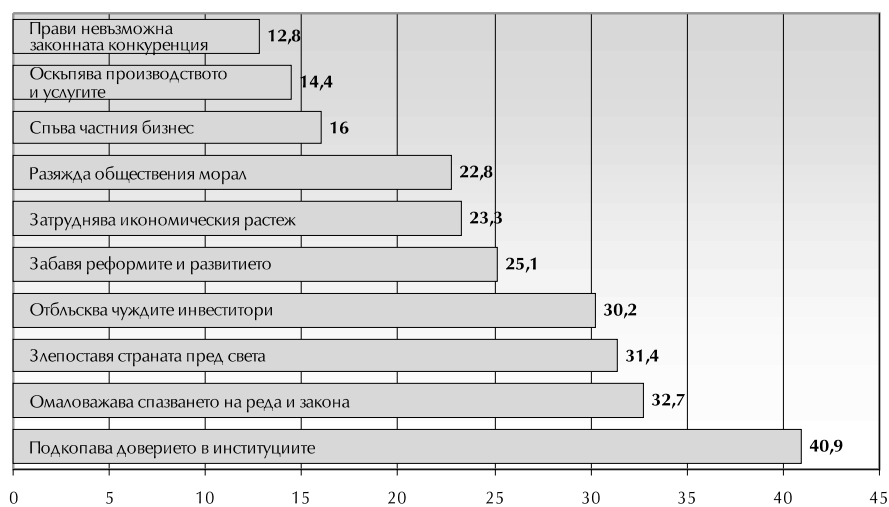
ГРАФИКА 10. ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ* (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000, Октомври 2002

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

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



Източник: СМК на Коалиция 2000, Октомври 2002

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Публичност, прозрачност, достъп до информация*

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

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

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

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

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

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

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

- *Отчетност в администрацията*

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

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

Б.1.2. Установяване на професионална система на държавна служба

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

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

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

- *Подбор и професионална квалификация*

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

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

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

- *Стабилност и развитие в кариерата*

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

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

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

- *Етични норми на поведение*

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

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

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

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

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

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

Б.1.3. Административно обслужване

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

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

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

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

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

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

Б.1.4. Специализирани органи за контрол

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

- *Сметната палата*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

предпоставки за прояви на корупция.

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

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

- *Мерките срещу изпирането на пари*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Б.2. Държавните институции, правото и обществото

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

Б.2.1. Парламентарно управление и право

- *Ролята на парламента*

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

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

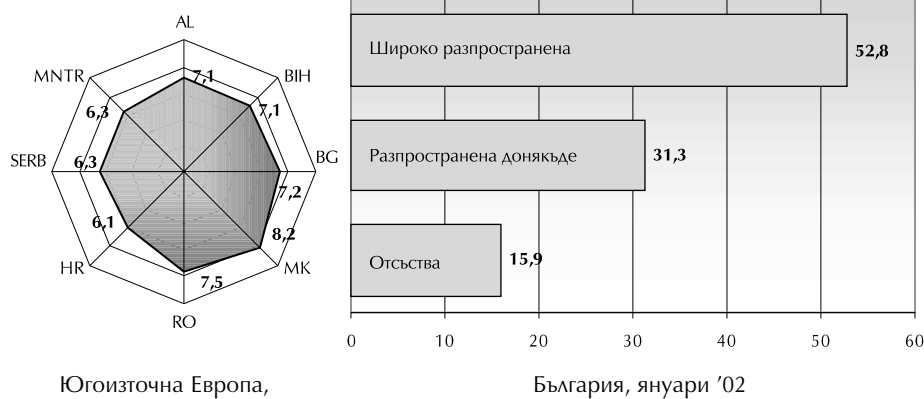
С решение на Народното събрание от 11.09.2002 г. бе създадена постоянна Комисия за борба с корупцията, която все още е в процес на определяне на своето място и роля в антикорупционния процес. За да се превърне в работещ антикорупционен механизъм, е необходимо комисията да изпълни заявеното си намерение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

Макар че и през

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

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

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



Източник: SELDI, януари 2002

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

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

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

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

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

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

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

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

- Предприемане на промени за демократична децентрализация на държавата.

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

- *Усъвършенстване на нормотворческия процес*

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

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

	Януари 2000	Септември 2000	Януари 2001	Октомври 2001	Януари 2002	Май 2002	Октомври 2002
Стремехът към бързо забогатяване на тези, които са на власт	57,0	57,8	60,8	59,2	58,6	58,6	58,4
Несъвършеното 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
Преплитане на служебните задължения с личните интереси	28,3	32,6	25,8	31,7	26,7	26,9	28,8
Моралната криза в периода на преход	18,2	17,0	18,9	21,1	18,3	16,3	13,2
Наследените от тоталитарното минало проблеми	7,3	7,8	4,4	5,8	5,0	6,9	6,3
Особеностите на бълг. национална култура	5,9	4,2	5,9	4,4	5,3	4,3	4,9

Източник: СМК на Коалиция 2000

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

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

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

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

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

Източник: Интернет - страницата на Народното събрание

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

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

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

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

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

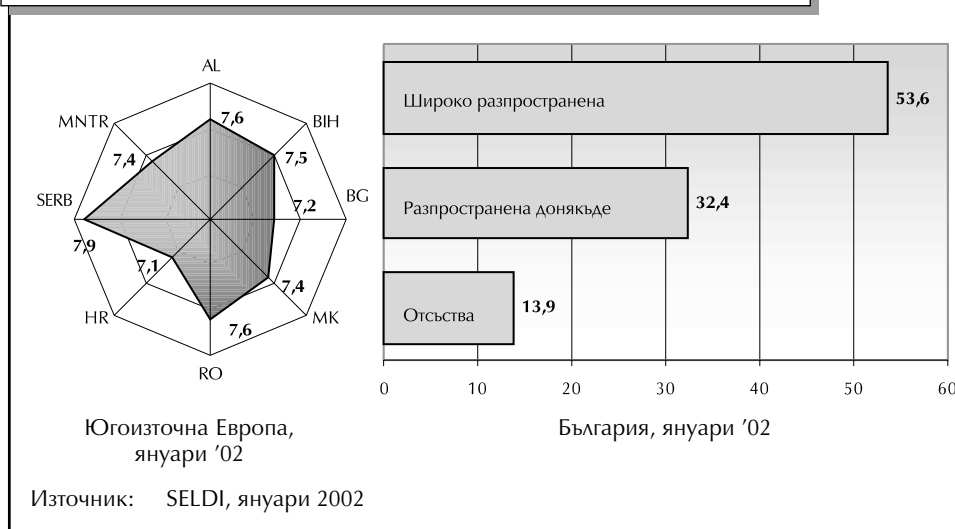
В края на 2002 г. по инициатива на парламентарните комисии по външна политика и по вътрешна сигурност и обществен ред започна обсъждане на възможностите за изготвянето на проект за специален *Закон за националната сигурност*, който да регламентира мястото на специалните служби, техните функции и начините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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Б.2.3. Държавата и обществото

- *Партийна система*

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Лобирание и преодоляване на конфликтите на интереси*

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

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

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

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

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

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

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

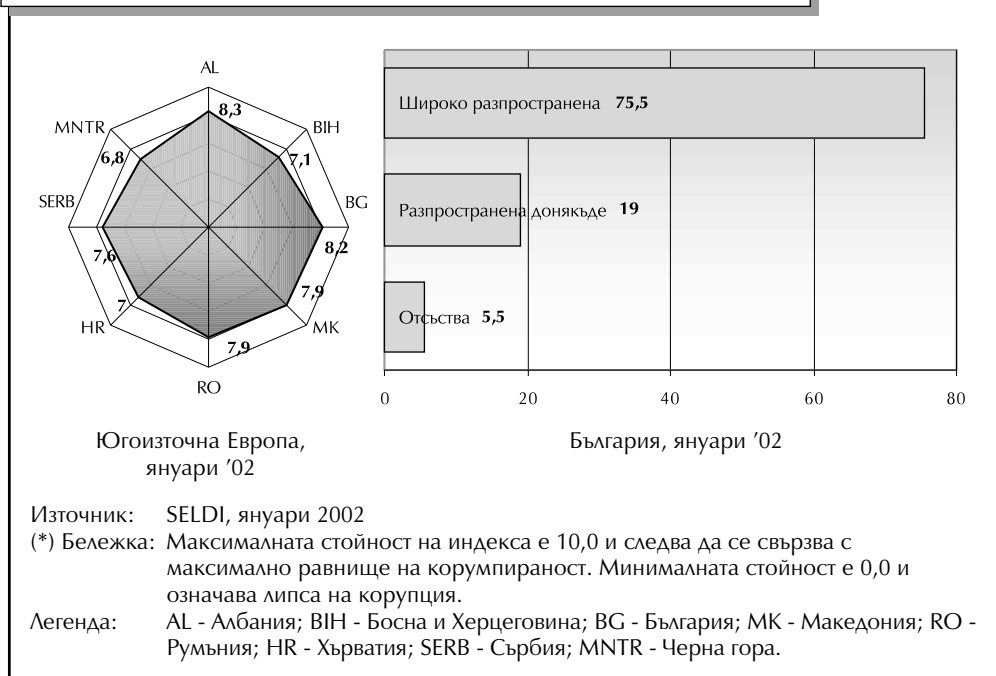
Наред с това не се предвидиха и необходимите гаранции за пълното реализиране на конституционната свобода на сдружаване и срещу възможностите за превръщане на редица нестопански организации, създадени на професионална основа, в монополни и обвързани със съответната държавна структура.

В. СЪДЕБНАТА РЕФОРМА - АНТИКОРУПЦИОННИ ИЗМЕРЕНИЯ

Проблемите на корупцията рефлектират най-болезнено върху оценките и представите за съдебната система в страната. Основните нейни звена и органи са призвани да разследват корупционните престъпления и да налагат наказания за това и всяко неизпълнение или ненавременно изпълнение на тези техни задължения се отразява негативно на доверието на обществото в съдебната власт. Данните от проучванията на общественото мнение и през 2002 г. не показват промяна в трайното негативно отношение на различни обществени групи към основните звена на съдебната власт и работещите в тях магистрати и служители, към хората с юридическа професия като цяло.

Наред с преобладаващата ненаказаност на корупцията, широко разпространена във всички сфери на обществото, **случаите на корупция вътре в самата съдебна власт имат още по-силен деморализиращ ефект**, защото компрометират идеята за справедливост, демокрация и правова държава изобщо. Под натиска на гражданското общество в България и на множеството критични оценки за състоянието на българската съдебна система (редовните доклади на Европейската комисия и други международни форми и инструменти за мониторинг) мерките за

ГРАФИКА 14. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА* (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



реформирането ѝ придобиха по-конкретни практически измерения.

В процеса на прилагане на *Стратегията за реформа на българската съдебна система* през март 2002 г. беше одобрена *Програма за изпълнение на стратегията*, а на 18 юли 2002 г. беше приет внесеният от правителството *Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт* (в сила от 3 август 2002 г.). Тринадесетото поред изменение и допълнение

на приетия през 1994 г. закон представляваше **опит за по-комплексен подход към съдебната реформа** и за осъществяване на нейните основни приоритети. В голямата си част промените бяха насочени към отстраняване на предпоставките за корупция в съдебната власт. Повечето от тях обаче бяха оценени като излизачи извън рамките на съществуващия конституционен модел и нарушаващи независимостта на съдебната власт. Както по време на предварителните обсъждания, така и след приемането на закона, някои от съществените изменения и допълнения срещнаха несъгласия и критика от страна на отделни звена и органи на съдебната власт и професионални групи, включително оспорване на конституционосъобразността на закона от Върховния касационен съд.

С решение №13 от 16 декември 2002 г. по к.д. №17/2002 Конституционният съд обяви 44 текста от *Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт* за противоконституционни, с което възникна необходимостта от нови законодателни решения. Все повече се налага мнението, че са необходими промени в конституционния модел, за да бъдат постигнати основните приоритети на съдебната реформа. За осъществяването на съдебната реформа е необходимо дебатът за нея да надскочи сферата на преобладаващите все още риторика, междуличностни и междуинституционални скандали и компромати.

Наред с ангажирането на изпълнителната власт с проблемите на съдебната реформа са необходими както съгласие между политическите сили по философията, целите и конкретните етапи на съдебната реформа, така и по-силено изразено

ТАБЛИЦА 3. 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 за приватизация	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

(*) 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.

но съдържателно участие на самата съдебна власт в осъществяването

на реформата. Без това не би било сериозно да се мисли и за предстоящи конституционни промени по отношение на съдебната власт.

Липсата на **цялостна концепция за реформата** и съответно - на консенсус между отделните власти и между отделните звена на съдебната власт по трайните приоритети на реформата, води до **фрагментиране на промените, непоследователност в усилията за реформи и дори тяхното препятстване**. На тези основания се гради и оценката в *Редовния доклад на Европейската комисия за 2002 г.*, според която въпреки напредъка в реформите „съдебната система остава слаба и почти няма конкретни промени в нейното функциониране“.

Ускоряването и провеждането на практика на съдебната реформа е необходимо условие за ограничаване на корупцията, включително и в **съдебната власт**. Това изисква по-цялостно и по-бързо решаване на основните въпроси, отнасящи се до:

- развитие и хармонизиране на правните инструменти за противодействие на корупцията;
- привеждане на организацията (структурата и управлението) на съдебната власт в съответствие с принципите на върховенство на закона, независимост и стабилност, бързо, достъпно, ефективно и справедливо правораздаване;
- утвърждаване на статута на магистратите, основан на висок професионализъм и по-добро кадрово осигуряване;
- подобряване организацията и дейността на съдебната администрация, на материалната инфраструктура и финансовата осигуреност на съдебната система.

В.1. Развитие на правните инструменти за противодействие на корупцията

Развитието и хармонизирането на правните инструменти за противодействие на корупцията са необходима предпоставка за успеха на реформата и поставянето ѝ на **последователна антикорупционна основа**. С все по-голяма острота се поставя въпросът не само за хармонизиране с европейските и международните стандарти, но и за **вътрешната съгласуваност и съобразяване с българската правна традиция и действителност**. Приетото и иницирираното ново законодателство е значително по количество и обем, но все още липсва последователност и единна концептуална основа. Нерядко се наблюдава механично пренасяне на институти от чужди законодателства или механично следване на препоръки и възприемане на модели, нехармонизирани с действащи в страната закони. Това се отнася както до законодателните актове, които органите на съдебната власт прилагат в своята дейност, така и до нормативните актове, чието предназначение е прякото реформиране на правораздаването и правоприлагането.

В първата група правни инструменти за противодействие на корупцията централно място заемат текстовете на материалното наказателно право, непосредствено отнасящи се до инкриминиране на различни по вид корупционни действия, нормите на наказателния процес, както и всички онези норми на материалното и процесуалното гражданско право, които индиректно могат да повлияят върху причи-

ните за разпространение на корупцията и за нейното ограничаване.

Във втората група се включват основните конституционни текстове, отнасящи се до съдебната власт, и разпоредбите на *Закон за съдебната власт* като устройствен закон, доразвиващ структурните особености и основните принципи за устройството на съдебната власт, залегнали в Конституцията - във връзка със статута на магистратите, правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС), взаимоотношенията на съдебната с изпълнителната власт.

В.1.1. Наказателно право и процес

В наказателното право няма легално определение на понятието **корупция**. Макар най-често то да се свързва с подкупа, истинското му съдържание може да се определи, като се очертае кръгът на престъпните състави, свързани **със злоупотреба с власт и служебно положение, които водят до ерозия на държавността, до подмяната на принципа на държавния и обществен интерес с принципа на личното облагодетелстване**. Затова в наказателноправното разбиране за корупцията наред с подкупа и търговията с влияние следва да се включат и някои престъпления по служба, както и други престъпления (длъжностни присвоения, документни престъпления, безстопанственост, някои данъчни престъпления) в случаите, когато имат за цел да прикрият извършването на същинско корупционно престъпление или са свързани с него.

Законодателните промени във връзка с наказателното преследване на корупцията, предприети през 2002 г., разширяват кръга на възможните проявления на корупционната престъпност. Те са част от антикорупционната стратегия на правителството и програмата за нейното изпълнение и са в съответствие с поетите от България задължения по някои международни антикорупционни инструменти, включително *Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията, Конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност*. Необходимостта от приемането на тези промени беше подчертана и в препоръките на *Коалиция 2000*, отразени в Доклада за оценка на корупцията за 2001 г.

• *Предприети мерки*

На 13 септември 2002 г. Народното събрание прие *Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс* (в сила от 1 октомври 2002 г.), насочен към усъвършенстване на уредбата за наказване на подкупа, длъжностното присвояване, документната измама, организираната престъпност, трафика на хора, тероризма и компютърните престъпления. Тези промени бяха резултат от стремежа за приемане на съвременна законова уредба за наказване на корупционната престъпност както чрез усъвършенстване на действащите наказателни състави (по отношение обхвата на предмета на подкупа, системата на изпълнителните деяния на подкупа, вида и размера на налаганите наказания), така и чрез криминализиране на нови корупционни деяния (търговията с влияние) и разширяване кръга на субектите на подкупа (криминализиране на подкупа в частния сектор, подкупа на арбитри,

ТАБЛИЦА 4. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ПРОФЕСИОНАЛНИ ГРУПИ (%)

Относителен дял на отговорилите „Почти всички и повечето са ввлечени в нея“								
	Януари 2000	Април 2000	Септ. 2000	Януари 2001	Октомври 2001	Януари 2002	Май 2002	Октомври 2002
Митнически служители	77,0	78,6	75,2	74,3	77,3	74,2	70,8	79,2
Съдии	48,5	56,0	50,1	50,6	56,4	55,0	50,8	63,0
Прокурори	46,3	54,4	51,3	50,7	54,8	55,4	51,0	63,0
Адвокати	54,8	51,9	52,9	50,3	55,0	55,5	52,5	62,3
Полицейски служители	51,9	50,5	54,3	51,0	53,7	47,0	50,7	59,6
Данъчни служители	53,9	51,0	53,7	47,3	51,6	51,2	41,9	58,0
Следователи	41,0	48,0	43,8	43,5	48,4	48,0	43,1	57,5
Народни представители	45,0	55,1	51,7	52,6	43,5	47,8	39,2	56,2
Лекари	42,5	40,9	43,6	27,0	46,8	45,7	52,3	54,9
Политици и лидери на политически партии/коалиции	37,5	45,0	43,8	39,1	40,8	43,0	33,0	54,0
Министри	45,3	53,4	55,0	52,3	41,2	45,4	35,6	50,8
Общински служители	45,0	46,5	41,6	35,9	39,6	39,4	30,0	49,1
Бизнесмени	48,5	51,4	42,3	43,6	42,2	41,6	41,4	48,9
Служители в министерства	47,9	55,1	49,7	43,9	45,8	47,1	36,7	48,3
Кметове и общински съветници	32,5	35,2	32,1	30,9	26,3	31,8	23,4	48,3*
Адм. служители в съдебната система	42,0	45,2	40,2	36,8	41,7	41,1	36,5	45,0
Банкери	20,9	38,8	33,5	35,6	32,5	31,7	29,5	37,2
Преподаватели или служители в университети	29,4	29,3	28,1	21,6	27,4	27,7	29,8	33,4** 23,1**
Представители на НПО	16,2	18,2	23,9	18,2	19,8	21,8	15,3	21,4
Журналисти	10,6	14,1	13,9	11,3	10,5	12,2	9,5	15,3
Учители	9,5	8,2	10,9	5,8	9,3	9,7	9,8	13,9

Източник: СМК на Коалиция 2000.

* От октомври 2002 се оценяват едновременно кметовете и общинските съветници.

** От октомври 2002 въпросът за разпространение на корупцията сред служителите се задава отделно за „Преподаватели в университети“ - 33,4% и „Служители в университети“ - 23,1%

пасивния подкуп на чужди длъжностни лица и разширяване на понятието „чуждо длъжностно лице“).

Най-съществените промени, които имат пряко отношение към превенцията и наказването на корупцията съобразно международните стандарти, са следните:

- **Усъвършенстване на основните наказателни състави за пасивен и активен подкуп чрез обхващане на всички форми на изпълнителното деяние и предвиждане на адекватни наказания за тях** (даване и приемане на предложение или обещание за подкуп - чл. 301, ал. 1 и чл. 304, ал. 1).

- **Включване на нематериалните облиги в предмета на подкупа.** С тази промяна се сложи край на разбирането, че предмет на подкупа може да бъде само имуществена облага. Разширяването на предмета на подкупа е положителна стъпка към обхващането на все по-широк кръг корупционни прояви.

- **Разширяване на обхвата на понятието „чуждо длъжностно лице“** (чл. 93, т. 15) и **инкриминиране и на пасивния подкуп на чужди**

длъжностни лица (чл. 301, ал. 5) в съответствие с разпоредбите на *Наказателната конвенция относно корупцията*. С тази про-

мяна в кръга на чуждите длъжностни лица бяха включени и лицата, изпълняващи служба в международно парламентарно събрание или международен съд.

- **Разширяване на кръга на особените субекти на подкупа.** Освен длъжностните и вещите лица субекти на пасивния подкуп могат вече да бъдат и **арбитрите** (чл. 305, ал. 1). Предвиден е и специален състав за наказването на **адвокати**, които дадат или приемат наследваща се облага, за да помогнат да се реши определено дело в полза на противната страна или във вреда на доверителя им (чл. 305, ал. 1 и 2).
- Предвидени са и квалифицирани състави на активен и пасивен подкуп на **съдия, прокурор, следовател или съдебен заседател** (чл. 302, т. 1 и чл. 304а). Разпоредбите обаче не обхващат дознателите, които провеждат предварителното производство по огромния брой наказателни дела.
- **Ограничаване на обхвата на основанията, изключващи наказуемостта в някои случаи на активен подкуп** (чл. 306). С новите изменения наказуемостта отпада при две кумулативно дадени предпоставки - субектът на активен подкуп да е бил изнуден от длъжностното лице и да е съобщил на властите незабавно и доброволно за дадения подкуп.
- **Въвеждане в случаите на подкуп и на наказание глоба** (освен лишаването от свобода), което произтича от користния характер на това престъпление, представляващо всъщност една незаконна сделка.
- **Инкриминиране на подкупа в частния сектор.** Създадената нова разпоредба в Глава шеста „Престъпления против стопанството“ от Особената част на *Наказателния кодекс* (чл. 225в) предвижда наказателна отговорност както за пасивен, така и за активен подкуп в частната сфера. **Пасивният подкуп** се определя като поискване или приемане на наследващ се дар или друга облага, или предложение или обещание за такъв дар или облага, за да се извърши или да не се извърши действие, с което да се нарушат задълженията на дееца при осъществяването на търговска дейност. **Активният подкуп** в частната сфера се свързва с даването, предлагането или обещаването на дар или друга облага на лице, осъществяващо търговска дейност, за да наруши своите задължения. Наказуемо е и посредничеството при даването или приемането на подкуп в частната сфера.

Инкриминирането на подкупа в частния сектор е продиктувано от обстоятелството, че досега *Наказателният кодекс* не можеше да бъде адекватно приложен по отношение на подкупа в стопанската сфера. Систематичното място на правната уредба на подкупа, която го определя и понастоящем като „престъпление против дейността на държавните органи и обществените организации“, правеше съставите на подкупа неприложими по отношение на даването или приемането на наследващ се дар или облага, когато те са дадени на лице, осъществяващо търговска дейност. Всичко това не позволяваше да се пресекат прояви на корупция и в частния сектор, включително и в областта на обществените поръчки. В този смисъл, макар и закъсняло, **създаването на правна основа за борба с подкупа в частната сфера е изключително необходимо.**

- **Инкриминиране на търговията с влияние.** За първи път в *Наказателния кодекс* беше създадена уредба на „търговията с влияние“ - разпространено у нас деяние, представляващо тристранно корупционно отношение, при което лице, имащо реално или предполагаемо влияние върху длъжностно лице, „търгува“ с влиянието в замяна на облага от някого, търсещ такова влияние. С новата разпоредба се предвижда наказателна отговорност както за поискване, приемане, даване или обещаване на наследваща се облага, за да се упражни влияние върху длъжностно лице във връзка със службата му, така и за даване, обещаване или предлагане на наследваща се облага на лице, което твърди, че може да упражни влияние върху длъжностни лица, за да ги мотивира за определено поведение по служба (чл. 304б).
- **Въвеждане на особен режим за случаите на присвояване на средства от фондовете на Европейския съюз** съобразно стандартите на *Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности*. С измененията бяха въведени два квалифицирани състава - за длъжностно присвояване, когато присвоените средства са от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава (чл. 202, ал. 2, т. 3), и за документна измама, когато полученото имущество е от такива фондове (чл. 212, ал. 3). По този начин се санкционира по-тежко една от потенциално най-опасните корупционни практики, свързана с посегателства върху европейски фондове - проблем, който често се поставя от Европейската комисия във връзка с предоставянето на средства от фондове на Европейския съюз. Мярката има за цел не само да санкционира тази тежка форма на длъжностно присвояване, но и изпълнява един значим международен ангажимент на българската държава.

- *Корупцията и проблемите на глобалната сигурност*

Съществена част от измененията и допълненията в *Наказателния кодекс* засягат области, които в контекста на глобализиране на проблемите на сигурността в една или друга степен имат отношение към борбата с корупцията - **тероризма, организираната престъпност, трафика на хора и наркотици, компютърните престъпления**. За да се извършат тези престъпления, твърде често се прибегва до корупция или самите те улесняват един или друг вид корупционно поведение.

- *Тероризъм и организирана престъпност*

На възможната връзка на организираната престъпност и тероризма с **корупцията** се обръща все повече внимание. От една страна, престъпни групи и терористи използват средствата на корупцията, за да упражняват влияние върху дейността на правителствата и оттам - върху икономическата и политическа стабилност на държавите. От друга страна, корупцията засилва бедността и нестабилността и е една от причините за съществуването на политически и религиозен екстремизъм, пораждащи тероризма.

За осъществяването на престъпния си бизнес организирани криминални групи в страната прибегват до корупционни схеми в структурите на властта, в т.ч. в правоохранителните и контролните органи.

Подпомагайки криминалните операции, корумпираните държавни служители на свой ред се превръщат в част от организираната престъпност.

Съчетанието между **трансгранична престъпност и корупция** е особено опасно, тъй като то е в основата на съществуващите нелегални канали за трафик през страната, които могат да се използват и за инфилтриране на терористи. След 11 септември се обръща все по-голямо внимание на връзката между трафик на наркотици, пране на пари и терористични действия. Тъй като се намира в центъра на т. нар. Балкански път на дрогата, България е особено уязвима за трафика, идващ от Азия и Близкия изток.

По този начин корупцията на български длъжностни лица може да се превърне и в **проблем на международната сигурност**. Това личи и от случая с незаконния износ на стоки с възможна двойна употреба от завода на компанията „Терем“ в Търговище, при който държавни служители са заподозрени в сключване на оръжейна сделка за ембаргова страна.

С приемането на промените в *Наказателния кодекс* бяха предвидени специални наказателни състави за **тероризъм и финансиране на тероризма** (чл. 108а), съобразени с антикорупционните инструменти на Европейския съюз, *Конвенцията на ООН срещу финансирането на тероризма* и съответните резолюции на Съвета за сигурност на ООН. Освен това промените в *Наказателния кодекс* предвиждат наказване на създаването, ръководенето и участието в терористична група; приготвянето към извършване на тероризъм и закана да бъде извършен тероризъм. Предвидена е и **конфискация** на част или на цялото имущество на извършителите на терористични престъпления и на лицата, които финансират тяхната дейност. Тази унифицирана нормативна основа позволява България да участва активно в борбата срещу тероризма в международен план.

Освен това през юни 2002 г. правителството внесе в Народното събрание изготвен от МВР проект за *Закон за мерките срещу финансиране на тероризма*, с който се определят мерките срещу финансиране на тероризма, организацията и контролът по тяхното прилагане и административно-наказателните санкции за тяхното нарушение. Законопроектът е изготвен в съответствие с мерките по *Резолюция 1373 (2001) на Съвета за сигурност на ООН* и като са взети предвид разпоредбите на *Регламент на съвета (ЕС) № 2580/2001 от 27 декември 2001 г. за специфичните рестриктивни мерки в борбата с тероризма, насочени срещу някои физически и юридически лица*.

Наред с положителната оценка на замисъла на законопроекта като неизбежна част от усилията, предприемани от Република България за ефективни действия за предотвратяване и пресичане на всякакви форми на терористична дейност, към него се отправят и редица критики. Преди всичко е необходимо прецизиране на конкретните мерки, които законопроектът предвижда (блокиране на парични средства, финансови активи и имущество на физически и юридически лица, включени в специален списък; забрана за предоставяне на парични средства, финансови активи и финансови услуги на тези лица; обявяване за недействителни на сделките и действията, осъществени с блокирани парични средства, финансови активи и имущества на лица, включени в списъка, както и предоставянето на парични средства и финансови услуги на тези лица).

Необходими са законови гаранции за недопускане на възможни злоупотреби с власт от страна на оправомощените органи и засягане на правата на граждани и организации в случаите на автоматично блокиране на активи и имущество на лица, срещу които само е образувано дело, но няма влязла в сила присъда. Така например, възможно е да започне дело срещу някого само заради икономически интереси и да бъдат блокирани неговото имущество и сметки. Като се има предвид колко бавно протича едно предварително производство, ако не бъдат прецизирани текстовете в проектозакона, могат да бъдат нанесени непоправими вреди на отделни лица, организации, цели икономически формирания. Една неясна нормативна уредба на действията на държавните органи и липсата на възможност за бърз и ефективен контрол върху тях могат да се окажат благоприятна среда за корупция и упражняване на натиск върху „платежоспособни“ лица.

Критика предизвиква и възможността всяко лице да подава сигнали до министъра на вътрешните работи, без да се ограничава от съображения за служебна, банкова или търговска тайна, като разкриването на тази информация не поражда „отговорност за нарушаване на други закони“. Наред с това приложението на закона би било затруднено без предвиждане на разпоредби, защитаващи анонимността на докладващото лице. Във връзка с това е необходимо да се прередактират спорните текстове и законопроектът да се съгласува с действащото законодателство в страната и принципите на правовата държава.

С оглед на необходимостта от приемане на адекватно законодателство за **преследване на организираната престъпност** следва да се отбележи въвеждането в *Наказателния кодекс* на понятие за „организирана престъпна група“ (чл. 93, т. 20). Законното дефиниране на организираната престъпност е съобразено с разпоредбите на *Съвместните действия от 1998 г. за обявяване за престъпление на участието в престъпна организация в държавите - членки на Европейския съюз*, както и на *Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност*, която е ратифицирана от нашата страна. Същото се отнася и за измененията и допълненията, които са насочени към адекватно регламентиране на наказателната репресия по отношение на образуването, ръководенето и участието в организирана престъпна група (чл. 321).

- *Трафик на хора*

През 2002 г. наказателната уредба беше приведена в съответствие със стандартите на *Протокола за трафика на хора, особено на жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност* (и двата акта са ратифицирани от нашата страна), и *Съвместните действия на Европейския съюз от 1997 г. за борба с търговията с хора и сексуална експлоатация на деца*, като в *Наказателния кодекс* беше създаден раздел „Трафик на хора“. Понастоящем в Народното събрание е приет на първо четене *Законопроект за борба с нелегалния трафик на хора*, насочен към предотвратяване на трафика на хора и оказване съдействие на жертвите. Законопроектът е съобразен с най-новите международни и европейски актове и инструменти. Приемането на този закон и неговото приложение ще допринесе за осигуряване на по-добра защита и помощ на жертвите на незаконния трафик на хора и за по-добро взаимодействие между държавните и общинските органи и неправителствените организации за формиране на национална политика в тази област.

- *Компютърни престъпления*

Широкото навлизане и използване на информационните технологии в различни сфери на обществения живот доведе до използването им за осъществяване на корупционни практики. Компютърните престъпления все по-често са предпоставка или последица от различни корупционни прояви, поради което приемането на състави за тяхното инкриминиране и ефективното им приложение в практиката ще допринесе за цялостното ограничаване на корупцията.

Важна част от промените в *Наказателния кодекс* се отнася до **инкриминирането на деяния, нарушаващи глобалния достъп до компютърни информационни данни или използването на информационни системи и услуги**. С тази цел в наказателния закон бяха въведени определения, съобразени със стандартите на *Европейската конвенция за престъпленията в кибернетичното пространство* (конвенцията предстои да бъде ратифицирана) и беше създадена нова глава „Компютърни престъпления“, в която се съдържат разпоредби за наказване на различни деяния, насочени срещу сигурността, неприкосновеността и правилното функциониране на компютърни системи и компютърни информационни данни.

- *Необходими законодателни промени*

Промените в *Наказателния кодекс* от 2002 г. представляват **сериозна стъпка** към привеждане на българското наказателно право в съответствие с международните стандарти както по отношение на кръга на инкриминираните корупционни деяния, така и по отношение на вида и размера на налаганите за тях наказания. Въпреки многобройните промени обаче внимание заслужават **няколко въпроса, които все още се нуждаят от законодателно уреждане:**

- Продължава да е актуален проблемът, свързан с **прецизирането на понятието длъжностно лице**, което понастоящем обхваща и някои категории лица от частния сектор.
- Наложително е **да се добавят дознателите към лицата, за които се приема, че заемат отговорно служебно положение**, за да се уреди тяхната отговорност в това им качество.
- Необходимо е **да се преразгледа и въпросът за наименованието на раздела в *Наказателния кодекс***, тъй като понастоящем в раздел „Подкуп“ е уредена и търговията с влияние.
- Разширяването на предмета на подкупа трябва да бъде съпроводено от **ясно и точно определение на „облага“**, което да изключи възможното подозрение за необосновано разрастване на наказателната репресия. Новото разбиране на предмета на подкупа изисква и нова редакция на чл. 307а, като се уточни, че предметът на подкупа се отнема в полза на държавата, когато той съставлява имотна облага.

Наложително е наред с предвидените сега наказания **да бъде въведено наказание глоба не само за подкупа, но и за редица други користни длъжностни престъпления**, които по своя характер могат да представляват корупционни деяния.

Действащата правна уредба на корупционните престъпления в *Наказателния кодекс* отговаря до голяма степен на съвременните

стандарти. Оттук нататък е необходима решителна воля за прилагане на новото наказателно законодателство и подобряване на капацитета на правораздавателните и правоприлагащите органи за противодействие на корупцията. За последното е необходимо своевременно да се въведат програми за обучение на полицейските служители и магистратите. От особено значение е и адекватната тълкувателна практика на съдилищата във връзка с прилагането на новото законодателство и нейното съобразяване с обяснителните доклади към съответните международни инструменти.

В.1.2. Ролята на наказателно-процесуалните механизми за противодействие на корупцията

Съществуващите трудности в хода на разследването и наказването на престъпността като цяло и на корупцията в частност поставят необходимостта от съответни промени в *Наказателно-процесуалния кодекс* (НПК) с цел повишаване ефективността на наказателното производство и своевременно реализиране на наказателноправната претенция на държавата.

Въпреки че такива промени не бяха извършени през 2002 г., правителството изготви и внесе през месец ноември в Народното събрание *Законопроект за изменение и допълнение на НПК*, който предвижда следните по-съществени промени:

- Предвидени са разпоредби за **ускоряване развитието и приключването на наказателните дела** (ограничаване на случаите на връщане на делото от съда на прокурора, промяна в режима на обжалването на постановлението на прокурора за прекратяване на делото и др.) с цел подобряване противодействието на престъпността и на корупцията в наказателния процес;
- **Възстановява се уредбата на полицейското производство от началото на 2000 г., освободена от излишния процесуален формализъм на промените от 2001 г.** - законодателен подход, целящ бързина, оперативност и резултатност на полицейското разследване;
- **Възстановява се първоначалната уредба на споразумението**, с която този нов институт беше успешно въведен в българското законодателство в началото на 2000 г. и впоследствие се утвърди като гъвкав процесуален способ за ускоряване на наказателното преследване и за избягване на корупционни действия в отношенията обвиняеми - магистрати;
- **Въвежда се т.нар. частно-публично производство** с цел разтоварване на съда и на прокурорските и разследващите органи. То е познато както на следосвобожденското ни законодателство, така и на редица европейски държави и представлява производство от общ характер, което може да започне само ако има искане за това от пострадалия.
- **Предвижда се възможност след изтичане на определен период, значително надвишаващ максималния срок за разследването, обвиняемият да поиска от съда делото му да бъде разгледано по същество** (нов текст на чл. 239а НПК) с цел да се създаде законов механизъм за предотвратяване на коруп-

цията в органите на съдебната власт. Обвиняемият търпи редица ограничения - мярка за неотклонение, други мерки за процесуална принуда, и законът следва да му даде възможност да поиска своевременно разглеждане и решаване на неговото дело от съда. С предлагания текст се цели да се мотивира и прокуратурата в рамките на законовите срокове да приключва досъдебното производство, както и да се ограничат възможностите за незаконосъобразно продължително разследване като начин за оказване на корупционен натиск върху обвиняемите по делото.

Предложеният от правителството законопроект породил противоречиви реакции сред магистратите. Според някои от изказаните становища с бъдещите промени в НПК следва да се предвидят мерки за ясно определяне на сроковете за разследване, внасяне на обвинението и завършване на делото от съда и строга персонална отговорност за тяхното нарушаване, ограничаване на възможностите за връщане на делата за доразследване както от прокурорите към следователите, така и от съдиите към обвинителите, въвеждане на опростена процедура за задържане на заподозрени и обвиняеми, които са извършили тежки престъпления. Върховната касационна прокуратура от своя страна поддържа становището, че предложените нови текстове на НПК няма да допринесат за ускоряване на наказателното преследване, а ще рефлектират отрицателно върху работата на прокуратурата. Нейни представители обосновават необходимостта от законодателни мерки, осигуряващи водещата роля на прокуратурата в предварителното производство по наказателни дела, както и по-добро взаимодействие между прокурори, следователи, полицаи и експерти от различни области с цел законосъобразно събиране на надеждни доказателства.

Разминаващите се позиции и противоречиви реакции по повод внесения законопроект налагат неговото приемане да бъде предшествано **от задълбочено обсъждане и съгласуване на направените предложения**, включително за подготовка и приемане на нов *Наказателно-процесуален кодекс*.

В.1.3. Гражданско и административно право и процес

Реформите в гражданското и административното право и процес могат съществено да допринесат за предотвратяване на корупцията в правораздаването. В тази сфера обаче все още се търсят законодателни решения, а прилагането на приетото вече законодателство не е разкрило забележимо своя антикорупционен потенциал.

- *Предприети мерки*

Законът за изменение и допълнение на Гражданско-процесуалния кодекс, в сила от 11 ноември 2002 г., съдържа редица разпоредби, които имат за цел да усъвършенстват гражданското производство преди всичко с оглед на изискванията за бързина на производството и процесуална икономия, за да се постигне по-ефективно правораздаване и **да се намалят възможностите за корупция, свързани с липсата на надеждна защита при бавно и съответно неефективно съдопроизводство:**

- Изменена е глава 12а, като е **разширен кръгът на делата, които могат да се разглеждат по реда на бързото производство.**

Разширен е и кръгът на делата, които не подлежат на касационно обжалване, за да се избегне затрупването на ВКС с дела с малък имуществен интерес и да се ускори тяхното разрешаване, като е въведен диференциран критерий за цената на иска при необжалваемост в зависимост от вида на делото - гражданско или търговско.

- Въвежда се **ново основание за касационно обжалване - необоснованост на решението**, като по този начин се дават допълнителни гаранции срещу неправилност на решенията на подолните инстанции.
- **Намаляват се възможностите за връщане на дела** от касационната на въззивната инстанция и се слага край на възможността за неограничено "разхождане" на делата между тях, като се предвижда, че при обжалване на повторно постановено решение ВКС решава делото по същество.
- Приети са **значителни изменения в изпълнителното производство**, което е една податлива на корупционни практики сфера, почти нереструктурирана през последните 13 години: предоставена е възможност на въззивния съд да издаде изпълнителен лист по предварително изпълняемо решение; въведено е ново изпълнително основание - извлеченията от Регистъра на особените залози, което ще разшири главно пред търговците възможността за по-бързо осъществяване на принудително изпълнение; с въвеждането на едноинстанционното им обжалване пред окръжния съд и определянето на 30-дневен срок, в който съдът трябва да се произнесе по жалбата, е рационализирана процедурата по обжалване на действията на съдия-изпълнителя; детайлизирана е уредбата на публичната продажба на движими и недвижими вещи; уредена е подробно процедурата по принудително изпълнение върху ценни книжа, включително и безналични, и върху дялове в търговски дружества, което също създава по-добри възможности за бързина на изпълнителното производство и ефикасна защита на интересите на кредиторите.

Намеренията са новоприетите изменения и допълнения да доведат до ускоряване и усъвършенстване на гражданския процес и в частност на изпълнителното производство и по-добра защита на интересите на страните и по този начин да допринесат **за ограничаване на корупцията във връзка с гражданското правораздаване**. Същевременно има основания за скептицизъм по отношение на очакванията, тъй като измененията и допълненията следва да се прилагат от нереструктурираните съдилища, за които малкият брой съдии и голямата им натовареност, недостатъчната професионална подготовка на мнозина от тях, липсата на достатъчно съдебни зали и техника, твърде ограниченият бюджет, нерешеният въпрос за охрана на съдебните сгради и режимът на достъп до тях са всекидневие. Наред с това законодателно не са преодолени възможностите на страните за протакане на делата, включително с корупционни действия.

Много дискусии породиха подготовеният от МВР *Законопроект за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност*. Внимание заслужават две основни мерки, предложени в законопроекта:

- въвеждането на **допълнителна имуществена санкция** наред и независимо от наказателната отговорност, а именно отнемане в полза на държавата на всяко имущество на стойност не по-ниска от 30 000 лева, придобито пряко или косвено от престъпна дейност (тероризъм, наркотрафик, контрабанда, пране на пари, търговия с хора, подкупи и измами), независимо в чие владение се намира, когато придобитото не подлежи на възстановяване на пострадалия;
- уреждането на **бърза процедура**, или т.нар. **особено производство** по блокиране и изземване с цел отнемане, което започва по инициатива на окръжен прокурор или въз основа на сигнал, подаден от компетентните органи на МВР или МФ, като предложението на прокурора се обнародва в Държавен вестник преди извършването на преценка от съда дали има връзка между извършена престъпна дейност и придобитото имущество.

Критики се отправят във връзка с предложенията в законопроекта за:

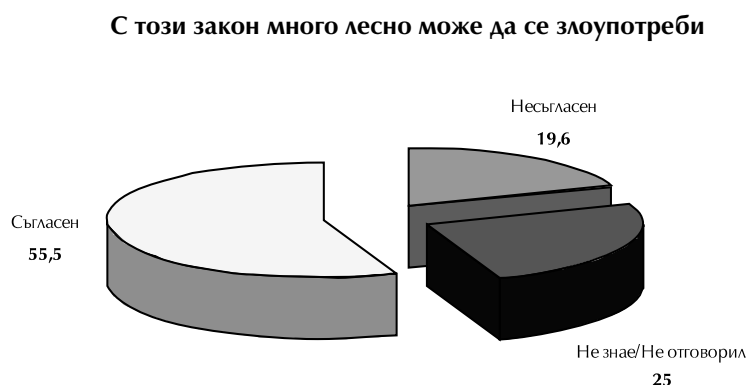
- задължително прилагане на особеното производство не само когато вече е образувано наказателно производство за изброените по-горе престъпления, но и „когато има достатъчно данни, че определено имущество е придобито пряко или косвено от престъпна дейност, свързана с други престъпления, но не може да бъде отнето изцяло или не подлежи на отнемане в полза на държавата по силата на Наказателния кодекс“.
- прилагането на производството и по отношение на трети лица, придобили имуществото, подлежащо на отнемане, освен ако придобиването е било възмездно и третото лице е добросъвестно;
- обратното действие на закона и за тежестта на доказване.

Въпреки че законопроектът съдържа механизъм за бързо отнемане и блокиране на активи, придобити от престъпна дейност, който може да допринесе за по-ефективна борба с престъпността, той не предвижда гаранции срещу възможно неправомерно прилагане на мерките в полза на нерегламентирани икономически или политически

интереси. Така желаният ефект от законопроекта може да се превърне в своята противоположност - да благоприятства корупция, вместо да я предотвратява и санкционира.

В проучването на обществената нагласа и оценка в хода на публичното обсъждане на законопроекта за значението и очакваните резултати прави впечатление високото ниво (90 % от интервюираните) на одобрение и

ГРАФИКА 15. ЗЛОУПОТРЕБА ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО



Източник: Витоша Рисърч, септември 2002

подкрепа за предлаганите мерки. Това може да се обясни с осъзнаването на необходимостта от по-строги и бързи мерки срещу разрастването на престъпна дейност. Същевременно, въпреки масовото одобрение на законопроекта и отчитането на неговата положителна роля за подобряване на бизнеса, е твърде висок процентът на изказаните опасения за възможни злоупотреби.

- *Предстоящи и необходими промени*

- *кодифициране на административния процес*

През 2002 г. бяха предприети редица действия за ограничаване на възможностите за заобикаляне на законовите изисквания с корупционни средства. С цел въвеждане на единни критерии, процедури и контрол в съществуващата административно-процесуална уредба чрез **кодифициране на административния процес** бе извършен **цялостен преглед на системата на административното правосъдие в България**. В подготовения Предварителен доклад са събрани данни за характера и обема на делата в системата, броя на издадените и обжалвани административни актове по *Закона за административното производство* и по специални производства. За да се постигне ефективна и модерна система на административното правосъдие, се препоръчва консолидиране на производствата по отношение на съдебното обжалване, като се създаде единен *Административен кодекс* (препоръка, отправяна и в предишните доклади за оценка на корупцията на *Коалиция 2000*), а също и система от специализирани административни съдилища. Необходимо е цялостно пренареждане на системата на административното правосъдие с цел подобряване правата на гражданите срещу нарушения от страна на администрацията и създаване рамка за външен надзор, който да подобри начина на работа на администрацията.

С подобна цел са и предложенията за създаване на специализирани съдилища. Действието на **специализирани административни и търговски съдилища** може да играе важна роля за ефективно функциониране на органите на централната и местната власт и същевременно ще бъде средство за противодействие на корупцията в администрацията. Евентуална специализация според тези предложения ще доведе до усъвършенстване, бързина и качество на организацията на административното правосъдие, обобщаване на практиката и възприемане на световните и европейските стандарти.

- *административната отговорност на юридическите лица*

След приемането на промените в *Наказателния кодекс* като най-съществен законодателен недостатък в областта на санкционирането на корупцията се очертава липсата на уредба относно **административната отговорност на юридическите лица** за извършени в техен интерес от техни ръководители корупционни престъпления. Понастоящем въвеждането на този вид отговорност (имайки предвид доктриналните пречки пред въвеждането на наказателна отговорност на юридическите лица и неприлагането на института на непозволеното увреждане за реализиране на гражданска отговорност в случаите на корупция) остава **единственият начин за санкциониране на корпоративната корупция**. Необходимостта от предприемането на бързи законодателни действия в тази насока произтича както от задълженията по някои ратифицирани антикорупционни конвенции

(Конвенцията на ОИСР, Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа), така и от ангажимента за привеждане на законодателството в съответствие с постиженията на Европейския съюз. В този смисъл към страната са отправени настойчиви препоръки от Европейската комисия (*Доклада за напредъка на България за 2001 г.*), Съвета на Европа (доклада на GRECO от 2002 г.) и ОИСР (оценка на Работната група по въпросите на корупцията от 1999 г.).

Макар правителството да включи съответната задача в *Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията*, все още не е внесен *Законопроект за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания*, който да предвиди налагането на имуществени санкции на юридическите лица за извършени от техни ръководители престъпления.

- *търговското законодателство*

Предишните изменения в правната уредба на търговската несъстоятелност не доведоха на практика до ускоряване на процедурата по несъстоятелност. Броят на заварените от предишни години и новобразуваните производства по обявяване в несъстоятелност остава прекомерно голям. Необходими са изменения в материално и процесуално-правната уредба на несъстоятелността, които да ограничат предпоставките за търсене на по-бързи и подходящи решения с корупционни средства. Внесеният през декември 2002 г. в Народното събрание *Законопроект за изменение и допълнение на Търговския закон* съдържа разпоредби за ускоряване на производството по несъстоятелност и предложения в сферата на корпоративното управление (подобряване на правните гаранции за участие на миноритарните акционери в общото събрание на акционерите, на мениджмънта и надзора в акционерните дружества, както и правила за избягване на конфликт на интереси), насочени към ограничаване на възможностите за злоупотреби и създаване на повече прозрачност. Промени в тези сфери са наложителни за развитието на търговската и стопанската дейност в страната на некорупционна основа, но те трябва да бъдат внимателно обмислени и обсъдени със заинтересованите страни. Това би помогнало да се установи една отговаряща на практическите потребности уредба и да се избегнат сътресенията от създаващите нестабилност и несигурност чести промени.

Макар прегледът на развитието на законодателството, съставляващо правна основа за действието на съдебната система срещу корупцията, през 2002 г. да показва определен напредък, **темповете и качеството на промените** като цяло остават **все още незадоволителни**. Същата констатация важи и по отношение на всички нормативни актове, формиращи общата правна среда за овладяване на корупцията и в частност регулиращи дейността на администрацията и условията за развитието на бизнеса. Тя се илюстрира допълнително и от изследванията на общественото мнение, което и през 2002 г. поставя несъвършенствата в законодателството като важен фактор, който наред с неефективното правоприлагане допринася за широкото разпространение на корупцията.

В.2. Организация (структура и управление) на съдебната власт. Роля за противодействие на корупцията

Реформите в съдебната власт, отнасящи се до структурата, управлението и принципите, на които тя се основава и функционира, не доведоха до създаването на ефективен модел на правораздаване и правоприлагане, какъвто безспорно е необходим за овладяване на корупцията. Все по-често от началото на 2002 г. търсенето на нови решения в тази сфера се свързва с необходимостта от промени в Конституцията. Цитираното решение №13 от 2002 г. на Конституционния съд от края на годината засили тази представа. Тъй като дебатът за конституционни промени тепърва предстои да премине през дълъг процес на намиране на необходимите общоприемливи решения, следва да се държи сметка за две обстоятелства: **първо**, че съществуващият конституционен модел не е изчерпан напълно и до приемането на промени в неговите рамки са възможни и по-сериозни мерки за овладяване на корупцията; и **второ**, че антикорупционният заряд на голяма част от обявените за противоконституционни изменения в ЗСВ следва да бъде възпроизведен в нови законодателни текстове, като се държи сметка за решението на Конституционния съд и мотивите към него.

В.2.1. Управление

Резултатът от прилагане на антикорупционното законодателство и на мерките срещу вътрешната корупция в съдебната власт зависи от подобряването на административното ѝ управление и на модела на взаимодействие и разграничаване на съдебната и изпълнителната власт.

С допълненията към *Закона за съдебната власт* се въведе изискването за създаване на **система за отчетност на съдилищата, прокуратурата и следствените служби, приемане на кодекси за поведение на магистратите и служителите в съдебната система** и т.н. Конституционният съд с решение №13 от 2002 г. обяви за противоконституционна разпоредбата, задължаваща министъра на правосъдието ежегодно да изготвя **обобщен доклад за дейността на органите на съдебната власт** (въз основа на представените от съдилищата, прокуратурата и следствените служби годишни доклади и статистически данни) и да го внася в Народното събрание след разглеждането му от Висшия съдебен съвет. Това налага необходимостта да се търси приемливо решение за въвеждане на такава система за отчетност, която без да засяга независимостта на правораздавателните органи, да е в съгласие с конституционния принцип за взаимен контрол и осигуряване на баланс във функционирането на трите власти.

Наред с това и опитът за предефиниране на функциите и правомощията на ВСС като орган, осъществяващ управлението и основните представителни функции в съдебната власт, и на изпълнителната власт в лицето на министъра на правосъдието, предизвика много спорове, включително упреци за намеса на изпълнителната власт в съдебната. Остават в сила и препоръките за институционалното укрепване на ВСС, формулирани в Доклада за оценка на корупцията 2001. Пряка връзка с противодействието на вътрешната корупция и с новите правомощия, предоставени на ВСС, имат мерките за утвърждаване на по-голяма **публичност и прозрачност** в работата на ВСС, развиване на капацитета му във връзка с изработването на **стандарты за срочност и качество** в работата на отделните части на съдебната власт, **дисципли-**

нарните производства срещу магистрати, изграждане на информационна система за контрол и координация, укрепване на административно-управленския капацитет.

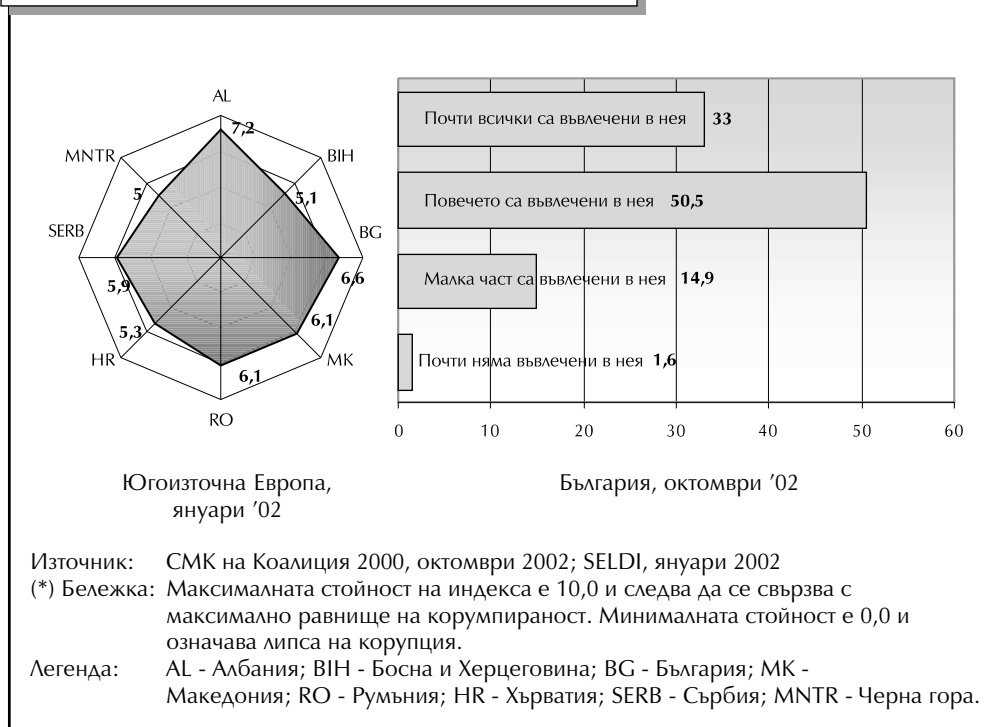
Особено необходимо е взаимоотношенията на съдебната власт със законодателната и изпълнителната власт да се освободят от каквото и да е политическо влияние. Решаването на този въпрос е част и от конституционните въпроси за формирането на състава на ВСС и структурата на съдебната власт. Продължава да е в сила препоръката за повече прозрачност в управлението на съдебната власт и на нейните отделни звена.

В.2.2. Ролята на съда, прокуратурата и следствието за противодействие на корупцията

Въпросът за оптимизиране на структурата на съдебната власт и взаимодействието между основните ѝ структурни звена е важен **за успешното разследване, разкриване и наказване на корупцията.** При решаването на този въпрос следва да се отчита **спецификата на мерките за противодействие на корупцията в отделните структурни звена на съдебната власт.** Съгласно действащата Конституция системата на съдебната власт включва съда, следствието и прокуратурата и тъкмо това е най-дискусионният въпрос: за или против запазване мястото на прокуратурата и следствието в съдебната власт, за или против преминаване на прокуратурата към изпълнителната власт, а на следствието - към прокуратурата или МВР. Аргументите „против“ изхождат от различните функции на трите структурни звена понастоящем и се градят на понятието за съдебна власт, което включва само съда с неговата правораздавателна функция. Аргументите „за“ залагат на опасността от открито политизиране на прокуратурата, ако тя е част от изпълнителната власт и зависи от нея. По отношение на структурната принадлежност на следствието също следва да се отчита необходимостта от гаранции за независимост и създаване на условия за ефективно взаимодействие с правоприлагащите органи. В исторически план изборът през 1991 г. на критикувания днес конституционен модел бе продиктуван от мотива за гарантиране на възможно най-голяма независимост на прокуратурата и следствието, предвид натрупания негативен опит

открито политизиране на прокуратурата, ако тя е част от изпълнителната власт и зависи от нея. По отношение на структурната принадлежност на следствието също следва да се отчита необходимостта от гаранции за независимост и създаване на условия за ефективно взаимодействие с правоприлагащите органи. В исторически план изборът през 1991 г. на критикувания днес конституционен модел бе продиктуван от мотива за гарантиране на възможно най-голяма независимост на прокуратурата и следствието, предвид натрупания негативен опит

ГРАФИКА 16. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЪДИИТЕ* (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



на пълното им подчиняване и политизиране в епохата на тоталитарната държава.

До приемането на конституционни промени общата структура на съдебната власт не подлежи на промяна, но доколкото Конституцията не съдържа никаква детайлна уредба на прокуратурата и следствието, е възможно **с изменения на специалния устройствен закон** да бъдат намерени такива решения, които да гарантират по-голяма отчетност и отговорност, независимост от политическата конюнктура, по-голяма прозрачност и по-добро взаимодействие. Липсата на задължителни международни и европейски стандарти относно структурирането на съдебните системи дава възможност да се търсят подходящи за българските условия решения.

Специалният акцент върху проблемите на следствието и прокуратурата във връзка с антикорупционните измерения на съдебната реформа е наложителен не само защото се дискутира тяхното място в съдебната власт наравно със съда. Главната причина е, че поради характера на функциите им тяхната работа е и може да бъде в много по-малка степен публична и открита. Затова наред с общите антикорупционни мерки са нужни и специфични гаранции срещу корумпирането им. Още повече че тяхната дейност рефлектира пряко върху правораздавателната дейност на съда.

- *Прокуратура*

Необходимостта от реформи по отношение на прокуратурата и вътре в самата прокуратура продължи да бъде актуална и през 2002 г.

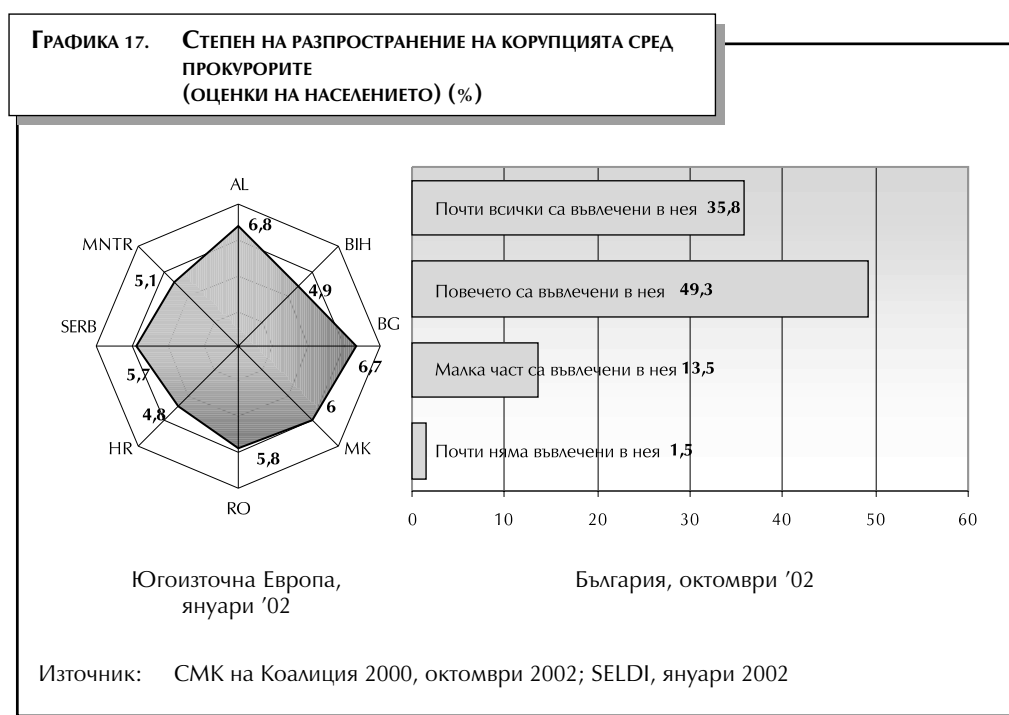
С измененията в *Закона за съдебната власт* беше предвидено задължение за районните, окръжните и апелативните прокурори на всеки шест месеца да изготвят и представят на инспектората на Министерството на правосъдието **информация за образуването и движението на преписките** (чл. 115, ал. 3), а за главния прокурор - да изготвя **годишен доклад за дейността на прокуратурата** и да го изпраща на министъра на правосъдието за включване в годишния доклад за работата на органите на съдебната власт (чл. 114, ал. 6). Беше премахнато ограничението инспекторатът към министъра на правосъдието да проверява дейността на главния прокурор, Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура. Обявяването на тези разпоредби за противоконституционни поставя отново на дневен ред необходимостта от обмислени **гаранции за прозрачност и отчетност в работата на прокуратурата**.

При условията на единна и централизирана структура на прокуратурата всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички - на главния прокурор. Върховната касационна прокуратура се обявява за запазването на съществуващата йерархична структура и управление с аргумента, че те гарантират еднаквото приложение на Конституцията и законите на територията на цялата страна и предпазват прокурорите по места от политическо и друго влияние, несъвместимо с интересите на наказателното преследване. Критиките на тази позиция се основават на липсата на механизъм за отчетност и отговорност на главния прокурор, на отсъствието на определени в закона форми на подчинение и съществуващата практика разпорежданията на висшестоящия прокурор да се дават и устно, без да се документират, което създава възможности за нерегламентиран натиск

вътре в системата на прокуратурата.

Необходимостта от **механизъм, който да осигурява отчетност и отговорност на главния прокурор**, вече е все по-ясно артикулирана, макар да няма единство на вижданията дали органът, пред който ще се отчита и отговаря главният прокурор, трябва да е Народното събрание, ВСС или Министерството на правосъдието, дали е възможно той да бъде задължен да отговаря на парламентарни питання. Независимо че тези въпроси се свързват с евентуални промени в конституционния модел относно структурата на съдебната власт, някои от тях имат решение и в неговите рамки и затова не бива да се отлагат. Прокуратурата концентрира изключително голяма по обем информация и властови ресурси, при което, за да се гарантира недопускането на злоупотреби с тях, **не са достатъчни мерките за самоконтрол**, нито е достатъчно мерките за отваряне на прокуратурата и по-голяма прозрачност да се предприемат само по нейна инициатива. Поради това, независимо дали в бъдеще ще се запази или промени мястото на прокуратурата в системата на държавните органи, са необходими **законови и институционни гаранции за независимост, прозрачност и отчетност**.

В рамките на самата прокуратура бяха предприети поредица от мерки, насочени към противодействие на корупцията. Във Върховната касационна прокуратура бяха обособени **три специализирани разследващи звена - за престъпления по служба и корупция, за организирана престъпност и за икономически престъпления и пране на пари**. Целта на тази мярка е подобряване на методическото ръководство и повишаване на ефективността при разследването на тази категория престъпления.



Върховната касационна прокуратура започна осъществяването на специален **мониторинг на всички престъпления, свързани с корупцията**. По отношение на най-типичното корупционно престъпление - подкупа, окръжните и апелативните прокуратури събират, обобщават и представят ежемесечно информация на Върховната касационна прокуратура, която от своя страна я обобщава и изпраща предложения за предприемане на конкретни мерки за ускоряване разследването на делата. Освен това периодично се събира и информация за други престъпления, например в банковата сфера и приватизацията, имащи отношение към корупцията.

Сформирано е и **специално звено**, включващо прокурори от

Върховната касационна прокуратура, чието основно предназначение е да получава, разпределя и разследва постъпващите във Върховната касационна прокуратура **сигнали за корупция от гражданите**. Не е направено обаче необходимото за запознаване на гражданите с тази възможност. Сред обществеността липсва яснота относно процедурите за работа на това звено, включително задълженията и отговорностите на работещите в него прокурори.

По данни на Върховната касационна прокуратура от 1 януари 1999 до 31 юли 2002 г. за корупционна дейност в страната присъди са получили 910 лица, от тях за вземане на подкуп - 80, от които през 1999 г. - 20, през 2000 и 2001 - по 25, а през първата половина на 2002 г. - 10. Съобщава се, че в момента се водят 601 досъдебни производства срещу лица, извършили корупционни престъпления. Статистиката, макар и водена при отсъствие на надеждна единна информационна система и непочиваща на унифициран подход към кръга на престъпленията, определяни като корупционни, дава известна представа за обема и резултатите от правоприлагащата работа на органите на съдебната власт, но не включва данни за прекратените и висящите дела. Липсват и обособени данни за извършени от магистрати корупционни престъпления.

Във връзка с необходимостта от подобряване организацията на прокуратурата и ролята ѝ за противодействие на корупцията е препоръчително да се проучи и анализира чуждият опит в сферата на създаване на **специални структури за разследване на по-тежките случаи на корупция**. Внимание заслужава опитът на създадената през 1992 г. в Италия Национална дирекция срещу мафията - национална структура за координиране на дейността по разследването и наказателното преследване на организираната престъпност. В отговор на корупционни скандали и в Испания през 1995 г. в рамките на прокуратура-

ТАБЛИЦА 5. ОСЪДЕНИ ЛИЦА С ВЯЗЛА В СИЛА ПРИСЪДА ПО ДЕЛА, СВЪРЗАНИ С КОРУПЦИЯ, ЗА ПЕРИОДА ОТ 1999 Г. ДО 31.07.2002 Г.

Период	Член от НК									Наказания				Изпълнени	
	201-205	219	220 ал. 1	224	228	257	282-285	289	301-307a	Лишаване от свобода ефективно	Лишаване от свобода условно	Глоба	Други	Лишаване от свобода ефективно	Други
1999 г.	89	10	1	0	0	0	10	0	20	11	80	37	2	11	2
2000 г.	210	8	2	0	1	1	32	0	25	15	161	99	4	15	2
2001 г.	222	21	2	0	0	1	36	0	22	17	146	126	13	19*	8
От 01.01. до 31.07. 2002 г.	153	3	1	0	2	4	21	0	14	19	105	72	2	19	1
Общо	674	42	6	0	3	6	99	0	81	62	492	334	21	64*	13
Брой оправдани лица за периода от 1999 до 31.07.2002 г.													106		
Брой подсъдими по висящи производства за периода от 1999 до 31.07.2002 г.													601		

Източник : Върховна касационна прокуратура (по данни на окръжните прокуратури)

* Едно лице се издирва за изпълнение на наказанието

та е създадена специална прокуратура за разследване на икономически престъпления, свързани с корупция. Тя започва да функционира през 1996 г., като обединява усилията на прокурори, данъчни инспектори, полицаи. Разностранната специализация на работещите в тази прокуратура, както и специалното им обучение, позволяват по-голяма гъвкавост при разследване на корупционната престъпност. Работата ѝ се оценява и като създаваща по-добра основа за разследване на корупционни престъпления от обикновените прокуратури на местно, провинциално и регионално равнище. Наскоро и в Румъния е създадена отделна структура - прокуратура „Антикорупция“, като част от националната прокуратура, която е подчинена на изпълнителната власт. С оглед динамиката на корупционната престъпност в България въпросът за създаване на ново звено в структурата на прокуратурата с правомощия, насочени специално към противодействие на корупцията, се поставя на дискусия.

- *Следствие*

С измененията на *Закона за съдебната власт* беше внесена нова промяна в структурата на следствието. Възстановена беше съществуващата до 1998 г. **Национална следствена служба** като орган, осъществяващ административно и финансово ръководство и оказващ методическа помощ на отделните следствени служби. Поправките предвиждат Националната следствена служба да има специализирани отдели за разследване на дела с особена фактическа и правна сложност и на дела за престъпления, извършени в чужбина. На директора на Националната следствена служба е предоставено правомощието да координира дейността на окръжните следствени служби при разследването и взаимодействието им с другите държавни органи.

Измененията в *Закона за съдебната власт* обаче, за да бъдат ефективни по отношение на следствието, следва да бъдат съпроводени със съответните изменения в *Наказателно-процесуалния кодекс*, които да отразяват новата структура на следствието и правомощията, предоставени на възстановената Национална следствена служба. Разпоредбите на действащия НПК се отнасят до старото устройство на следствието - пряко подчинено на прокуратурата и с много малко възможности активно да се включи в разследването на тежките престъпления. По данни на Националната следствена служба през 2002 г. главният прокурор е използвал 27 пъти правомощието си по чл.172а, ал.3 от НПК да възлага на НСС разследването на сложни от фактическа и правна страна престъпления (за разлика от 2001 г., когато Специализираната следствена служба е работила само по две такива дела), което е далеч под капацитета ѝ. Необходими са изменения, които при съществуващото право на прокуратурата да ръководи процеса, да дадат възможност на Националната следствена служба да организира разследването по тежките престъпления.

За повишаване на ефективността от разследването на корупционните престъпления от следствените органи са необходими допълнителни мерки в следните насоки: разработване на методически указания за разследване на корупционните престъпления; водене на специален отчет от НСС на предварителните производства по корупционни престъпления; подобряване на съвместната работа с органите на МВР при разследване на тежки корупционни престъпления.

ТАБЛИЦА 6. ОСНОВНИ СЛЕДСТВЕНИ ПОКАЗАТЕЛИ

Показатели	Престъпления по служба				Подкуп				Общи стопански престъпления	
	Чл. 282 - 285 от НК				Чл. 301 - 307 от НК				Чл. 219 - 227а от НК	
	1999 г.	2000 г.	2001 г.	I-во полуг. 2002 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	I-во полуг. 2002 г.	2001 г.	I-во полуг. 2002 г.
1. Останали неприключени от минал период	2487	2533	2634	2509	183	151	127	113	1278	1120
2. Новообразувани	915	818	828	388	75	43	46	21	469	163
3. Получени, възобновени и преобразувани	72	164	128	100	10	12	18	12	105	63
4. Всичко дела на производство	3474	3515	3590	2997	268	206	191	146	1852	1346
5. Приключени с мнение:	818	848	1009	536	86	74	75	38	707	339
- за съд	212	264	251	112	51	43	49	19	170	75
- за прекратяване	497	475	612	333	23	21	16	11	442	212
- за спиране	109	109	146	91	12	10	10	8	95	52
6. Останали неприключени в края на периода	2556	2630	2512	2435	174	126	113	107	1120	987
7. Обвиняеми лица	338	380	323	164	60	53	57	20	193	85
- задържани	10	9	3	4	12	5	4	2	1	8
- чужди граждани	1	4	0	0	0	0	0	0	3	0
8. Нанесени щети (в лева)	6443573802	219878016	198147366	10736028	22091312	97021	14962	700	21740874	3424571
9. Допълнително установени (в лева)	291215080	2372	30752	0	3960000	0	0	0	9255869	0
10. Възстановени (в лева)	306248438	938226	158667242	1847945	15462312	88675	7282	260	5072807	22
11. Обезпечени (в лева)	16496119	28065	146491	0	5000000	0	1560	0	0	0
12. Сигнална дейност	95	260	408	159	10	11	12	1	162	80
13. Дела, възложени от главния прокурор									2	27

Източник: Национална следствена служба

Продължава да е дискуссионен въпросът за **мястото на следствието в структурата на съдебната власт**, който се поставя и в контекста на дебата за промяна в Конституцията. Наред с другите предложения за конституционни промени се предлага и отделяне на следствието от съдебната власт и преминаването му в системата на Министерството на вътрешните работи. Евентуални бъдещи промени в тази насока обаче трябва да бъдат съпроводени с въвеждането на адекватни гаранции за **независимостта** на следователите при извършване на предварително следствие по наказателни дела и тяхната роля на **процесуално ръководство на органите, натоварени с отделни процесуални задачи или функции в наказателното производство**.

В.2.3. Институции извън системата на съдебната власт, свързани с дейността ѝ

Мерките за реформиране на съдебната система във връзка с противодействие на корупцията все още са изолирани от мерките за реформи в институциите, с чиято дейност е пряко свързано функционирането ѝ. Същевременно в дебата за съдебната реформа все повече се налага разбирането, че редица институции извън съдебната власт могат да играят важна роля - както положителна, така и негативна, за дейността на съда, прокуратурата и следствието за овладяване на корупцията. В положителен план това обстоятелство мотивира търсенето на по-ефикасни форми на сътрудничество и взаимодействие за недопускане и разкриване на корупционни актове. Негативните проявления се разкриват главно по линията на упражняване на корупционни практики извън - преди или паралелно с, действията на следствието, прокуратурата и съда. Освен прякото негативно въздействие върху обществените оценки за нивото на корупция и върху доверието към институциите, предназначени да ѝ противодействат, тези проявления могат да пречат за дейността на съдебната власт.

- *МВР в противодействието срещу корупцията*

Дейността на МВР като цяло и в частност на **Национална служба „Полиция“** има пряко отношение към ефективността и бързината в работата на органите на съдебната власт по наказателното преследване на корупционните престъпления. През 2002 г. все още не са приети необходимите по-гъвкави законодателни решения за мястото на полицейското разследване и за подобряване на неговата роля за постигане на оперативност, процесуална икономия и по-високо качество, за или против запазването на предварителната проверка и нейната връзка с образуването на дознание. Плюсовете и минусите на досъдебното полицейско производство, анализирани в Доклада за оценка на корупцията 2001 на основата на практиката по приложение на измененията на НПК от 2000 г. и 2001 г., са взети предвид в новия проект за изменение и допълнение на НПК, в който се предлага по-прецизна уредба на полицейското производство. Остава обаче в сила необходимостта от повишаване на правната подготовка на дознателите - около 12 000 на брой, за извършване на ефективни разследвания в рамките на закона и събиране на годни доказателства. Това би подобрило чувствително работата на следствието, прокуратурата и съда.

За повишаване на ефективността в работата по противодействие на корупцията **статутът на специализираното звено за борба с ко-**

рупцията в Национална служба „Борба с организираната престъпност“ бе издигнат от сектор в направление и двукратно бе увеличен неговият оперативен състав. На направлението са възложени функции по противодействие на корупцията както в МВР, така и в държавната и местната администрация.

През първото полугодие на 2002 г. службите на Министерството на вътрешните работи са разкрили 1089 престъпления по служба и 34 случая на подкуп. Престъпленията по служба са на трето място по относителна тежест в икономическите престъпления (14,3 на сто) и много често са свързани с прояви на корупция, докато подкупът има несъществен относителен дял - едва 0,5 на сто.

ТАБЛИЦА 7. РАЗКРИТИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ

Първо полугодие	Престъпления по служба (чл. 282-285 НК)	Подкуп (чл. 301-307а НК)
2001 г.	1 197	38
2002 г.	1 089	34

Източник: МВР

Предоставените данни имат характер по-скоро на вътрешна статистика за разкриваемост. Не са известни обаче критериите, на които тя се основава. Това наред с липсата на обвързаност със следствената, прокурорската и съдебната статистика не дава възможност да се по-

лучи представа, по-близка до действителното положение, за разкриваемостта и наказаността на корупционната престъпност. Липсата на съдържателни показатели не дава възможност да се прецени кое е било слабото звено за всеки отделен случай - полиция, следствие, прокуратура или съд. Водените различни статистики в отделните звена и органи на съдебната и изпълнителната власт не се основават на единни индикатори и системност, поради което се наблюдава непълнота и съществено разминаване на данните. Все още липсва и необходимата прозрачност.

Във връзка с това е крайно наложително да заработи **единната информационна система за противодействие на престъпността**, предвидена в ЗСВ, с цел да осигури взаимодействие и обмен на данни, свързани с борбата с престъпността между ведомствените информационни системи на органите на съдебната власт, Народното събрание, МВР, МО, МП и МФ. Тя, освен че ще отчете по унифицирани стандарти данните за регистриране, разследване и наказване на престъпността, в т.ч. и корупционната, ще улесни работата на самите правоприлагащи и правораздавателни органи, ще стесни полето за спекулации и нерегламентирано използване на информацията, свързана с борбата с престъпността, ще предоставя и обобщена информация за динамиката на престъпността, за наказателния процес и изпълнението на наказанията на базата на единни критерии.

В подготвяния през 2002 г. проект на **Конституционен договор на бъдеща обединена Европа**, освен хармонизиране на законодателството на държавите членки в сферата на правосъдието и вътрешните работи, се предвижда и по-тясно сътрудничество между органите на полицията и правосъдието. Обсъжда се създаването на институциите

Европейска гранична служба, Европейски прокурор, както и въвеждане на Европейска заповед за арест. България, като страна - кандидатка е длъжна още преди да стане пълноправен член на ЕС, да направи максимални усилия, за да хармонизира вътрешното си законодателство с европейското, както и да повиши професионализма на работещите в областта на правораздаването и вътрешните работи. Особено значение в контекста на противодействието срещу националната и трансграничната корупция има обстоятелството, че България ще бъде външна граница на съюза и в това си качество трябва да отговаря на европейските критерии за сигурност и ефективно правосъдие.

Наред с полицията задачи по противодействие на корупцията изпълняват още и НСБОП, НС „Сигурност“ (при корупционни действия, свързани със сигурността на страната), НС „Гранична полиция“ (при охрана на държавната граница и другите, законово определени зони, в които тя изпълнява функциите си), териториалните структури на НС „Полиция“, НС „Сигурност“ и НСБОП в РДВР и СДВР. В много случаи ефективността на техните действия е от голямо значение за предотвратяване на корупцията и подпомагане на органите на съдебната власт за разкриване и наказване на корупционната престъпност.

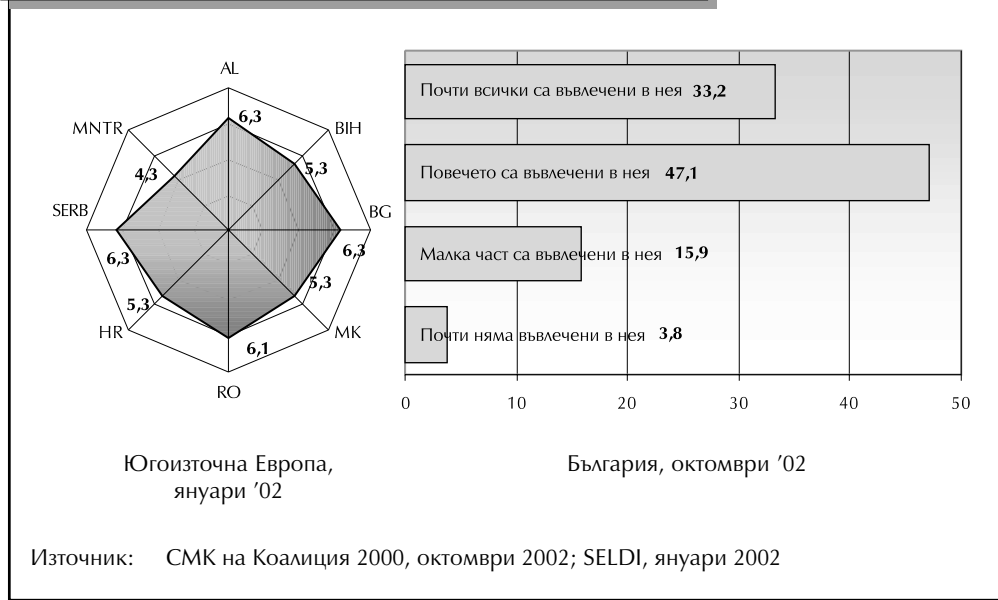
• *Адвокатура*

В дебата за антикорупционните измерения на съдебната реформа все повече се налага възгледът, че има адвокати, които в редица случаи съдействат за разпространението на корупционни практики в съдебната система и в администрацията, като осъществяват **посредническа функция** или самите те се облагодетелстват неправомерно под претекст за мнимо корупционно посредничество. За да се пресекат тези неблагоприятни явления, е необходим по-строг контрол от страна на органите на адвокатурата.

В края на 2002 г. в Народното събрание бе внесен *Законопроект за адвокатурата*, в който намира израз стремежът към издигане прес-

тижа на адвокатската професия и преодоляване на недостатъците в работата на адвокатурата. Голяма част от предлаганите промени в режима на адвокатурата са насочени пряко или косвено именно към постигането на тези цели. Предвижда се въвеждане на строги критерии за достъп до адвокатската професия, сред които минимален двугодишен юридически стаж и успешно издържан изпит за приемане в адвокатска колегия; въведена е и фигурата на помощник-адвоката. Разширен е

ГРАФИКА 18. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД АДВОКАТИТЕ (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



обхватът на законовите задължения на адвоката, който следва да спазва **редица етични правила и норми на поведение с оглед поддържане на необходимите за професията доверие и уважение**. Усъвършенствани са **дисциплинарните процедури** за неспазване на законовите задължения и етичния кодекс. Въведена е регламентация на адвокатското сдружаване, както и на задължението на адвокатите да оказват **безплатна правна помощ** на материално затруднени лица и лица, които имат право на издръжка.

Критики могат да се отправят към липсата на дебат по предлаганите промени на по-широка професионална и обществена основа и бавното придвижване на законодателните промени.

Продължава да стои въпросът за **намаляване на прекомерната на-товареност на съдебната власт**, което най-често води до забавяне решаването на делата, а в някои случаи - и до влошаване на качеството на правораздавателната дейност и корупционни действия за ускоряване на процеса. Във връзка с това все още не се използват в достатъчна степен **алтернативните способности за разрешаване на правни спорове**. В държавите с утвърдени демократични традиции и добре функциониращи правосъдни системи от 40 до 60 % от споровете се преодоляват чрез алтернативни способности. Съдът трябва да се занимава само с принципни проблеми, които засягат човешки права, с престъпления, спорове със значителен интерес и да не се занимава със спорове, които могат да се решават с по-голяма бързина от арбитражи или с посредници. Неправителствените организации могат да допринесат за популяризиране и утвърждаване на способите за извънсъдебно решаване на спорове.

В.2.4. Статут на магистратите. Професионализъм и кадрови подбор

Статутът на магистратите (съдии, прокурори и следователи) се определя от реда за тяхното назначаване и се основава на принципите на независимост, несменяемост и имунитет срещу наказателно преследване. От неговото утвърждаване и спазване зависи до голяма степен цялостното им поведение в процеса на противодействие на корупцията - както в ролята им на представители на органите на съдебната власт, разследващи и наказващи корупционната престъпност, така и като възможни участници в корупционни актове.

- *Критерии за назначаване и придобиване на статут на несменяемост. Квалификация*

Все още не се прилагат единни методи и критерии за конкурсното начало при назначаването на съдии или за наблюдаване на работата преди придобиване на статут на несменяемост или повишаване в длъжност. С измененията в *Закона за съдебната власт* беше предвидена система от мерки по отношение утвърждаването на статута, подобряването на професионализма и кадровия подбор на магистратите, част от които бяха обявени за противоконституционни, и следва да се намерят заместващи решения.

- Частично се въведе **конкурсното начало** при назначаването на магистрати. Законът предвижда задължително провеждане на конкурс за младши съдии и прокурори, както и при първона-

чално назначаване на длъжност в органите на съдебната власт при липса на кандидат от органите на съдебната власт до обявяването на конкурса (чл. 127а). Провеждането на конкурс е предвидено и при назначаването на съдия-изпълнители (чл. 150, ал. 3) и съдии по вписванията (чл. 160, ал. 3), когато явилите се кандидати са повече от един. Конкурс се провежда и при назначаването на съдебните служители (чл. 188а). В края на 2002 г. бе проведен първият централизиран конкурс за назначаване на младши съдии, прокурори и следователи въз основа на Временни правила, приети от ВСС. Все още обаче не са създадени необходимите гаранции за прозрачност на провежданите конкурси и обективност на резултатите от тях.

- Въведе се **атестацията на магистратите** като задължителна предпоставка за придобиване на статут на несменяемост. Предвидената възможност при отрицателна атестация магистратите да бъдат освобождавани поради липса на необходимите качества за изпълнение на професионалните си задължения бе обявена за противоконституционна.
- Нерешен остана въпросът за въвеждане на **мандатност и ротация** при заемане на ръководни административни длъжности в органите на съдебната власт (чл. 125а). Принципът на ротация отпадна още при обсъждането на законопроекта в Народното събрание. Разпоредбата, предвиждаща мандатност, бе обявена за противоконституционна с мотива, че нарушава принципа за несменяемост на магистратите. В особеното мнение по решението на Конституционния съд се обръща внимание на обстоятелството, че несменяемостта на магистрата е предназначена да пази независимостта при осъществяване на дейността му, а не качеството му на ръководител.
- Регламентирана бе **квалификацията на магистратите**. Предвижда се създаването от 1 януари 2003 г. на **Национален институт на правосъдието** като публична институция, отговаряща за професионалното обучение на магистратите, съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията, съдебните служители и служителите в Министерството на правосъдието (чл. 35е). Обявяването на разпоредбата за създаване на института към министъра на правосъдието за противоконституционна оставя открит въпроса за неговия статут и ще забави практическото му изграждане.

Професионално обучение могат да провеждат и специализирани юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност, с одобрение на Висшия съдебен съвет. Понастоящем единствената институция, успешно провеждаща обучение на действащи магистрати, е създаденият през 1999 г. като неправителствена организация Център за обучение на магистрати. Осъществяването на планираните промени следва да държи сметка за необходимата приемственост и стабилност в провежданото обучение. В бъдещите програми следва да се включи задължително обучение по прилагане на антикорупционното законодателство. В по-общ план обучението трябва да допринесе за утвърждаване в поведението на магистратите на ценности и принципи като безпристрастност, независимост, недопустимост на корупция и т.н

- Въведе се **задължение за всички магистрати да декларират доходите и имуществото** си както при назначаването им, така и всяка следваща година пред Сметната палата при условията и по реда на *Закона за публичност на имуществото на лица, заемщи висши държавни длъжности* (чл. 135, ал. 2). Освен създаването на повече прозрачност изпълнението на това задължение ще играе ролята на възпиращ фактор срещу корупционно поведение, макар и главно от морално естество, както показва досегашната практика по приложението на закона.
- Регламентирана бе необходимостта от **етични правила за магистратите**, които се приемат от съответните съсловни организации и се утвърждават от Висшия съдебен съвет. Значението на тези правила се проявява в две насоки. На първо място те се вземат предвид при преценката дали кандидатът за съдия, прокурор или следовател отговаря на изискването да притежава необходимите нравствени и професионални качества, за да бъде назначен на съответната длъжност (чл. 126, ал. 2). На второ място нарушаването на правилата за професионална етика е въздигнато като основание за налагане на дисциплинарна отговорност на съответния магистрат (чл. 168, ал. 1, т. 3).

Постепенното въвеждане на някои от избраните мерки започна в края на 2002 г. и предстои да бъде преосмислено с оглед решението на Конституционния съд.

Като цяло трудностите, съпътстващи утвърждаването на статута на магистратите, произтичат от структурните проблеми на съдебната власт в настоящия ѝ модел. Трудно може да се установи еднакъв статут на съдии, прокурори и следователи поради различната им функция и правомощия. **Фактическият статут на съдиите, прокурорите и следователите е различен** и поради различната степен на прозрачност в политиката на подбор, назначаване и издигане в кариерата, както и поради различната йерархична зависимост. Във връзка с това е необходимо по-ясно и **диференцирано законодателно решение по отношение на независимостта, несменяемостта, отговорността и имунитетите**. До голяма степен това е възможно и в рамките на съществуващата структура, но всяка бъдеща промяна в нея ще рефлектира допълнително и върху открояване на различията в правното положение на съдиите, прокурорите и следователите.

Необходими са и мерки за **подобряване ефективността на дисциплинарните производства**. Наред с необходимостта от прецизиране на видовете дисциплинарни нарушения и наказанията за тях се обсъждат и различни предложения - за създаване от ВСС на **специализирано звено**, което да се занимава с корупцията в съдебната власт, за въвеждане на института на **независим прокурор**, назначаван от ВСС, който да не е подчинен на главния прокурор и да разследва престъпления, извършени от магистрати. Предлагат се и варианти относно органите - парламент, министър на правосъдието и т.н., които да създават такива звена и институти в контекста на предлаганите конституционни промени. За разлика обаче от дисциплинарните производства, при които съставът се определя измежду членовете на ВСС по жребий, по-труден за решаване е въпросът за съдебните дела срещу магистрати. Дискусионен е и въпросът трябва ли да се излъчи съдебен състав, който да разглежда дела срещу магистрати, и

кой би могъл да го излъчи.

- *Ограничаване на имунитетите срещу наказателно преследване*

Необходимостта от мерки, насочени към прецизиране на наказателната неотговорност и наказателната неприкосновеност на съдиите, прокурорите и следователите, продължава да бъде предмет на дискусия в правната общност и обществото. Ограничаването на имунитетите от наказателно преследване е въпрос, който се постави както от Европейската комисия в нейния *Редовен доклад за 2002 г. за напредъка на България в процеса на присъединяване*, така и от Групата държави срещу корупцията (GRECO) в доклада за България от май 2002 г. Този въпрос, типичен не само за България, но и за повечето страни в преход, се разглежда преди всичко в светлината на условията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт.

Основните законодателни промени в тази насока се свързват с приетия от Народното събрание *Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт*, с който беше променена процедурата по снемане на имунитета на магистратите, като се предвиди предложението за снемане на имунитета да могат да се правят **за всички магистрати, включително за главния прокурор, и по предложение на една пета от членовете на Висшия съдебен съвет**. Тази промяна бе обявена за противоконституционна с мотива, че такова предложение може да прави само главният прокурор, защото само прокуратурата разполага с обвинителни функции за привличане към отговорност на лица, извършили престъпления. На тази теза може да се противопостави аргументът, че снемането на имунитета не е част от наказателното преследване, а само предпоставка за него.

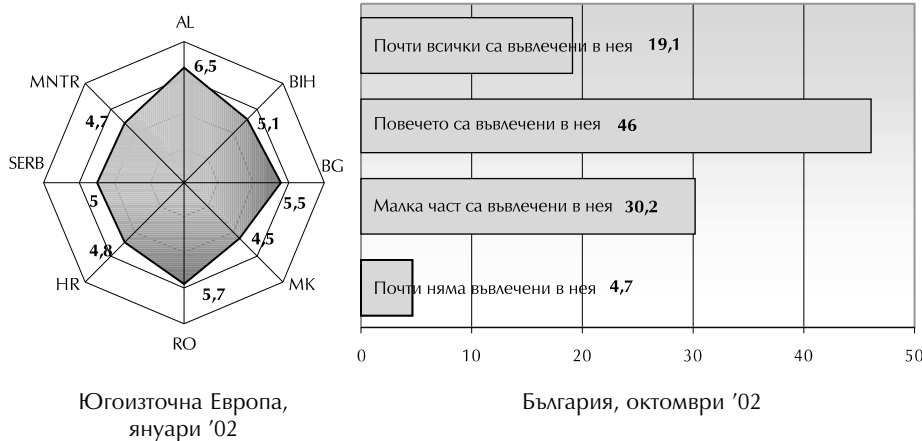
Все повече и в средите на самите магистрати се споделят мнения за **по-радикални ограничения на имунитета** - възможност за снемането му при всички видове престъпления, а не само при тежки умишлени, както е сега, и за въвеждане на **функционален имунитет**, т.е. неотговорност само за пряката работа на магистрата.

Трябва да се отбележи, че магистратският имунитет си остава преди всичко конституционен проблем и не може да бъде решен само с инициативи на съдебната власт или действия на правителството. А още по-малко с решение на Конституционния съд. Решението на въпроса за имунитетите и независимостта обаче не трябва да е самоцел, а наистина да допринесе за свободно от корупция ефективно правораздаване.

В.2.5. Съдебна администрация. Финансово осигуряване на съдебната система

Реформата в съдебната администрация, подобряването на материалната инфраструктура и на финансовото осигуряване на работата на съдебната власт могат да допринесат чувствително за противодействието на корупцията. Сегашната организация на работа на съдебната администрация, извънредно лошите материални условия, в които работят както органите на съдебната власт, така и техните администрации, твърде niskият бюджет на съдебната власт създават благоприятна среда за корупция и могат да възпрепятстват разследването и наказването на корупционни престъпления.

ГРАФИКА 19. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002; SELDI, януари 2002

С измененията в Закона за съдебната власт се урежда статутът на служителите в администрациите на органите на съдебната власт (съдебни служители). За назначаването на съдебни служители също се въвежда конкурсното начало, което предстои да бъде проведено на практика. С предстоящото въвеждане на вътрешни етични правила и механизми за тяхното спазване биха се повишили гаранциите за антикорупционно поведение на съдебните служители.

Предприетите законодателни изменения и практически мерки решават частично някои неотложни въпроси, но не са достатъчни за осъществяването на нов подход към администрирането на органите на съдебната власт, включващ **системи за управление на делата и документацията, личния състав, обективни критерии и прозрачност при разпределение на делата (а не по усмотрение) и преписките, надеждна информация за тяхното движение** и т.н. Утвърждаването на такъв подход е необходимо за премахване на предпоставките за неоправданото протакане на делата и корупционния натиск в работата на администрациите на органите на съдебната власт с частните лица, за съществено подпомагане на работата на магистратите и разтоварването им от административно-техническа работа и т.н. За тази цел е необходимо приемането на подзаконен акт, заместващ остарялата *Наредба №28* и съответстващ на промените в ЗСВ.

Макар че се провеждат семинари за обучение на съдебни служители и на обучители, е необходимо да се въведе система от мерки по отношение на **подбора и подготовката на съдебните служители**.

Привеждането на бюджета на съдебната власт в съответствие с нуждите ѝ и подобряването на материалната ѝ база са сред краткосрочните приоритети в *Стратегията за реформа на българската съдебна система*. По отношение на бюджета се предвижда Министерството на правосъдието и ВСС да създадат специализирано звено, което да изготвя и предлага годишния бюджет на съдебната система. С измененията в *Закона за съдебната власт* бе доразвит принципът за самостоятелността на бюджета на съдебната власт с оглед на нейната независимост - ВСС съставя проект на годишния си бюджет, който представя в МС за включване в *Законопроекта за държавния бюджет*, като МС няма право да го изменя, а само да изразява становище по него пред Народното събрание. Законодателната процедура по обсъждане и приемане на *Проектозакон на МС за бюджета на България за 2003 г.* породила открит конфликт между ВСС и магистратите, от една страна, и правителството, от друга, поради обстоятелството, че правителст-

вото е включило в законопроекта свой вариант за бюджет на съдебната власт, а не този, приет от ВСС. Мнението на магистратите е, че предложеният от МС бюджет на съдебната власт не осигурява необходимите финансови средства за нормалното ѝ функциониране и реформите, предвидени с измененията на ЗСВ.

Това развитие е пример за **липсата на работещи механизми за междуинституционална комуникация, за съгласуване на действията и предотвратяване на конфликти между институциите.**

Поради недостатъчното финансово осигуряване няма положително развитие и по отношение подобряването на материалната инфраструктура. По същите причини създаването на **специализирано звено за охрана** към Министерството на правосъдието съгласно измененията и допълненията на ЗСВ едва ли ще може в близко бъдеще ефикасно да осъществи предназначението си. Предвидените в закона негови функции освен охрана на всички съдебни сгради, осигуряване на реда в тях и охрана на съдии, прокурори, следователи и свидетели, включват съдействие на органите на съдебната власт при призоваване на лица, както и при съдебното изпълнение, съдействие за принудително довеждане на лица и други. Освен по-голямата сигурност, осъществяването на посочените функции би допринесло за ускоряване на разглежданите дела, както и за ограничаване на корупционните практики, упражнявани във връзка с това.

Запазването на лошите условия на работа и на магистрати, и на съдебни служители, липсата на необходимото материално-техническо оборудване и адекватна охрана ще продължат да бъдат фактор, влияещ за бавната работа на съдебната власт и благоприятстващ корупционно поведение.

В.2.6. Система за регистрация

Неефективната система за съдебна регистрация в България е един от факторите за високия ръст на корупцията в съдилищата. Съществуващите понастоящем регистри в България са преимуществено децентрализирани и се водят от съдилищата на хартиен носител. В отделни съдилища експериментално се въвеждат електронни информационни системи, които обаче нямат правно значение. С натрупването на все повече информация в регистрите тя става по-недостъпна, а оперирането с нея - по-бавно и дори невъзможно. Това на свой ред създава предпоставки за **силен корупционен натиск както във връзка с вписването на определени обстоятелства, така и по отношение на получаването на информация от регистрите.** Производството по регистрация на юридическите лица, осъществявано от фирмените отделения на съдилищата, е охранително, а не исково. Съдиите не разполагат с реална възможност да контролират законосъобразността на взетите решения, подлежащи на вписване - например за промени в ръководствата на търговски дружества. Организацията на работа във фирмените отделения е такава, че няма единни стандарти за бързината и надеждността на извършваните регистрация и вписвания, върху които могат да влияят и представителите на несъдебния състав (деловодителки). По мнението на лицата, участващи в регистърни производства, в редица съдилища съществува негласна тарифа на всяка подобна „услуга“. Тази ситуация, освен че е

пречка за нормалното развитие на бизнеса и оборота, мотивира трайната представа на общественото мнение за корупцията в съдебната власт.

За да отговори на нуждите на съвременния оборот, системата за регистрация следва да бъде централизирана, да се води на електронен носител и да дава възможност за вписвания и справки по телекомуникационен, електронен път в реално време. По този начин заинтересованите лица ще могат само за часове да доведат до знанието на третите лица нововъзникнали обстоятелства чрез вписването им, а третите лица ще могат да проверяват реалното състояние на регистъра практически едновременно с извършването на сделките, което ще ограничи до минимум възможността за неправомерни действия във връзка с регистрирането и получаването на определена информация.

Добри възможности за модернизиране на системата за регистрация и за ограничаване на възможностите за корупция в нея предлага замяната на съдебната регистрация с регистрация в **Централен регистър на юридическите лица** като публична институция (държавна агенция), създадена към централно ведомство (Министерството на правосъдието, Министерството на икономиката и т.н.). Учредяването на този Централен регистър ще бъде основа за изграждането на **Електронен регистърен център**.

В Централния регистър на юридическите лица могат да се обединят регистрационните данни за всички юридически лица на частното право и държавни предприятия (без политическите партии и синдикалните организации). Регистърът на юридическите лица може да се обедини с Централния регистър на особението залози. По този начин в един регистър ще се съсредоточи информацията за лицата и предоставените от тях обезпечения, като се избегне ненужното дублиране на информация в търговския регистър и регистъра за обезпеченията, с произтичащия от това потенциал за грешки и несъответствия. В по-дългосрочна перспектива би могло да се премине към обединяване на регистъра на юридическите лица с имотните регистри в Електронен регистърен център, но едва след приключване изграждането на национален електронен кадастър и обединяването на този кадастър в единна национална база данни.

Преминаването към Централен регистър на юридическите лица и Електронен регистърен център, както и включването в перспектива на имотния регистър, би имало силен антикорупционен ефект и би стеснило полето за нерегламентирани практики в работата на регистрите.

Г. БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА В СТОПАНСКАТА СФЕРА

Намесата на държавата в икономиката поражда множество точки на конфликт между частния и обществения интерес, които при липсата на институционален и административен капацитет и традиции създават благоприятна среда за корупция. В това отношение рисковите сфери в България са: участието на държавата като собственик и регулатор в икономиката, фискалната политика, обществените поръчки, митниците, приватизацията и следприватизационният контрол и черната икономика. Въвеждането на адекватно и прозрачно управление в обществения сектор и осигуряването на свободна конкуренция в частния сектор са основните предпоставки за ефективно противодействие на корупцията в стопанската сфера.

Корупцията в преходния период в България

Отсъствието на правила, съчетано с монопол на държавата върху икономическите ресурси и забавянето на процесите на реструктуриране и приватизация, създадоха предпоставки за възникване и развитие на корупция. Липсата на политическа воля, визия и знание за провеждане на реформите в икономиката на България в началото и средата на 90-те години удължи институционалния вакуум и доведе до два големи цикъла на „източване“ на държавни ресурси и концентрацията им в частни ръце. Първият беше свързан с декапитализация и нерегламентирана приватизация на държавни предприятия чрез схеми „частни фирми на входа и изхода“.

Вторият се състоеше в създаване на финансови институции (предимно банки) и раздаване на „несъбираеми“ кредити на свързани лица. Нерегламентираната концентрация на икономическа мощ създаде благоприятна среда за развитие на нерегистрирани икономически дейности, пране на пари и корупция. Възникна силен частен интерес за запазване на придобитото икономическо положение, който се изрази в опити за присвояване на държавни функции чрез политическа корупция.

Г.1. Държавна намеса в икономиката и корупция

Либерализацията на икономическата политика и въздържането на правителството от пряка намеса в стопанските отношения чрез субсидии и администриране на предприятия и цени подобрява конкурентната среда и ограничава възможностите за административен натиск и корупция. В условията на слаб административен и институционален капацитет за стриктно прилагане на съществуващите икономически правила в България, въвеждането на допълнителни условия за намеса на държавата в икономиката водят до повишаване на стимулите за злоупотреби.

През 2002 г. имаше **спорни и непрозрачни инициативи на правителството** за намеса в икономиката, **които намаляват прозрачността на бизнессредата и повишават стимулите за корупция:**

- Налагането на защитни мита върху вноса;
- Въвеждането на субсидии за производителите и износителите на зърно;
- Закупуването на фалиралата варненска корабостроителница от държавното предприятие Параходство „Български морски флот“.

Подобни мерки облагодетелстват конкретни икономически субекти, създават прецедент и благоприятна среда за натиск върху правителството в бъдеще. В такива случаи е необходимо по-добро прилагане на съществуващите правила, а не въвеждането на нови.

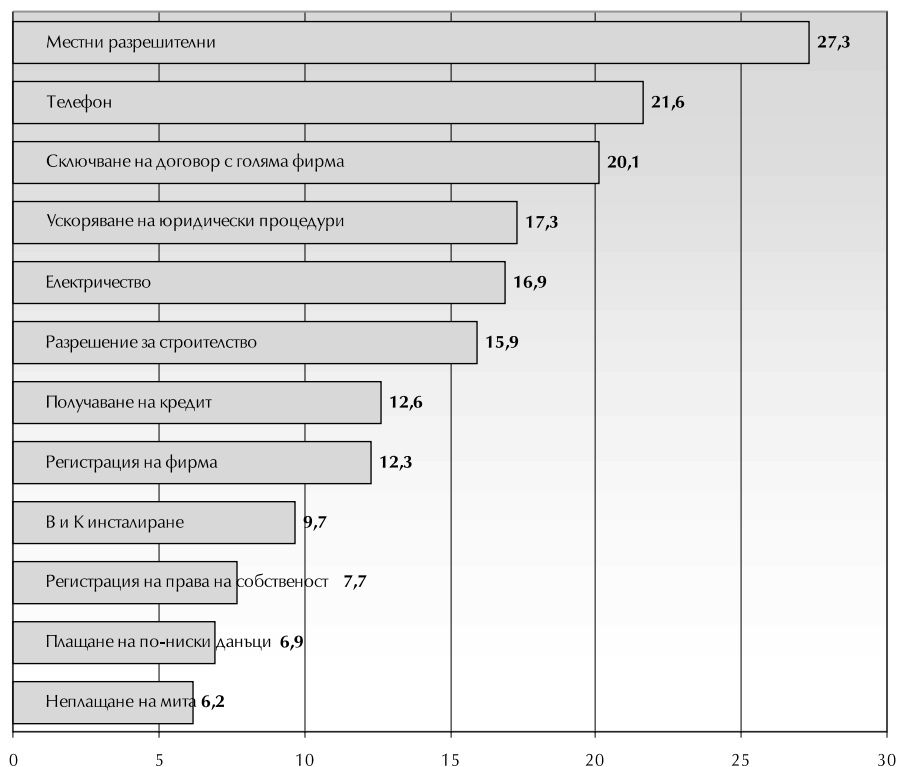
Основно средство за пряка намеса на правителството в икономиката е предоставянето на държавни помощи. Когато това става при липса на ясни правила и критерии и слаб административен капацитет, вероятността за частен натиск и нерегламентирано разпределяне на помощи нарастват значително. След дълго отлагане през 2002 г. бе приет *Закон за държавните помощи* (ЗДП) (ДВ бр. 28/2002), който урежда условията и реда за наблюдение и контрол на държавните помощи, както и за оценка на тяхната съвместимост с принципите на свободната конкуренция. **Разпоредбите на ЗДП и въведеният публичен регистър за държавните помощи са предпоставки за подобряване на прозрачността и възможностите за контрол над действията на правителството в тази област.** Все още липсва достатъчно практика за оценка на прилагането на закона. Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), която е органът, упълномощен да преценява законосъобразността на държавните помощи, засега изпълнява по-скоро регистрационни и аналитични, отколкото контролни функции по отношение на предоставените субсидии. За да се постигне максимално ефективно прилагане на разпоредбите на ЗДП, е необходимо значително да бъде подобрен административният капацитет на КЗК. **Трябва да бъдат предприети и мерки за предотвратяване на корупционен натиск по прилагането на закона върху Комисията за защита на конкуренцията.** В това отношение следва да се прецизират глобите за административни нарушения в ЗДП и да се премахне възможността за преценка по усмотрение на КЗК за освобождаване от задължения по закона на групи субекти. Помощите за държавните монополи не намаляват през 2002 г. въпреки поетия от правителството ангажимент в тази посока. Макар общият размер на държавните помощи като дял от БВП в България да е съизмерим с този в страните членки на ЕС, значително по-слабият административен и икономически капацитет на страната предполага по-голям негативен ефект от тяхното прилагане за икономиката. Например създаването на нова държавна авиокомпания с обществени средства крие опасност от необосновано нарастване на държавните помощи в този сектор в бъдеще, увеличава прякото участие на правителството в икономиката на страната и поражда съмнения за обслужване на частни интереси.

Подпомагането на земеделските производители се очертава като едно от главните направления на пряка държавна намеса в икономиката, което не попада под контрола на *Закона за държавните*

помощи. То следва да бъде внимателно следено и ограничавано поради значителните обществени подозрения за злоупотреби и корупция в миналото. Измененията и допълненията в *Закона за подпомагане на земеделските производители* (ЗПЗП) (ДВ. бр. 96/2002 г.), приети от парламента през 2002 г., не могат да бъдат оценени еднозначно по отношение намаляване на корупционния потенциал в тази сфера. От една страна, по-ясното определяне на целите и отговорностите на фонд „Земеделие“, съгласно изискванията на програма САПАРД намаляват възможностите за корупция. От друга - увеличаването на средствата на разположение на фонда от 0,15% на 0,5% и предоставянето на преференции за регистрирани производители при липса на съответстващо подобрене в административния капацитет за управление действат в обратна посока. За да се намали корупционният потенциал при подпомагането на земеделието, е необходимо:

- Да бъде определен **горен праг** на бюджетните средства, които могат да бъдат предоставяни за управление на фонд „Земеделие“;
- Годишният доклад за състоянието и развитието на земеделието да бъде публично достъпен за обсъждане от всички заинтересовани страни преди внасянето му в Народното събрание;
- Значително да бъде подобрен административният капацитет за вътрешен финансов контрол във фонд „Земеделие“ и Министерството на земеделието и горите.

ГРАФИКА 20. ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА МАЛКИТЕ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ, НАПРАВИЛИ НЕРЕГЛАМЕНТИРАНИ ПЛАЩАНИЯ ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА УСЛУГИ (%)



Източник: Витоша Рисърч, Интегра, Корупцията в малкия и среден бизнес, юни 2002 г.

Наличието на държавни и/или частни монополни структури в икономиката изкривява действието на пазарните сили и съсредоточава значителни ресурси в малък кръг стопански субекти, което е силна предпоставка за възникване на корупция. Изследванията сред малки и средни предприятия показват, че **корупционният натиск от страна на компаниите със значителна пазарна мощ в държавния и частния сектор в България остава висок през 2002 г. Процесът на либерализация на държавните монополи не отбелязва реален напредък, което запазва възможностите за корупция в отношенията с техните клиенти.** Компаниите правят най-

много нерегламентирани плащания при прокарването на телефон и електричество. В тази насока е необходимо успоредно с постепената либерализация значително подобряване на прилагането на процедурите по вътрешен контрол и свързаните с тях санкции.

Липсата на административен капацитет и опит по прилагането на антимонополното законодателство в България, както и незначителните финансови и материални санкции за неговото нарушаване не позволяват ефективна защита от концентрация на икономическа мощ. През 2002 г. беше инициирано значително увеличение на правомощията на Комисията за защита на конкуренцията. Основните промени с антикорупционна насоченост, които се предвиждат в *Проекта за Закон за защита на конкуренцията*, приет от Министерски съвет в края на ноември 2002 г., са:

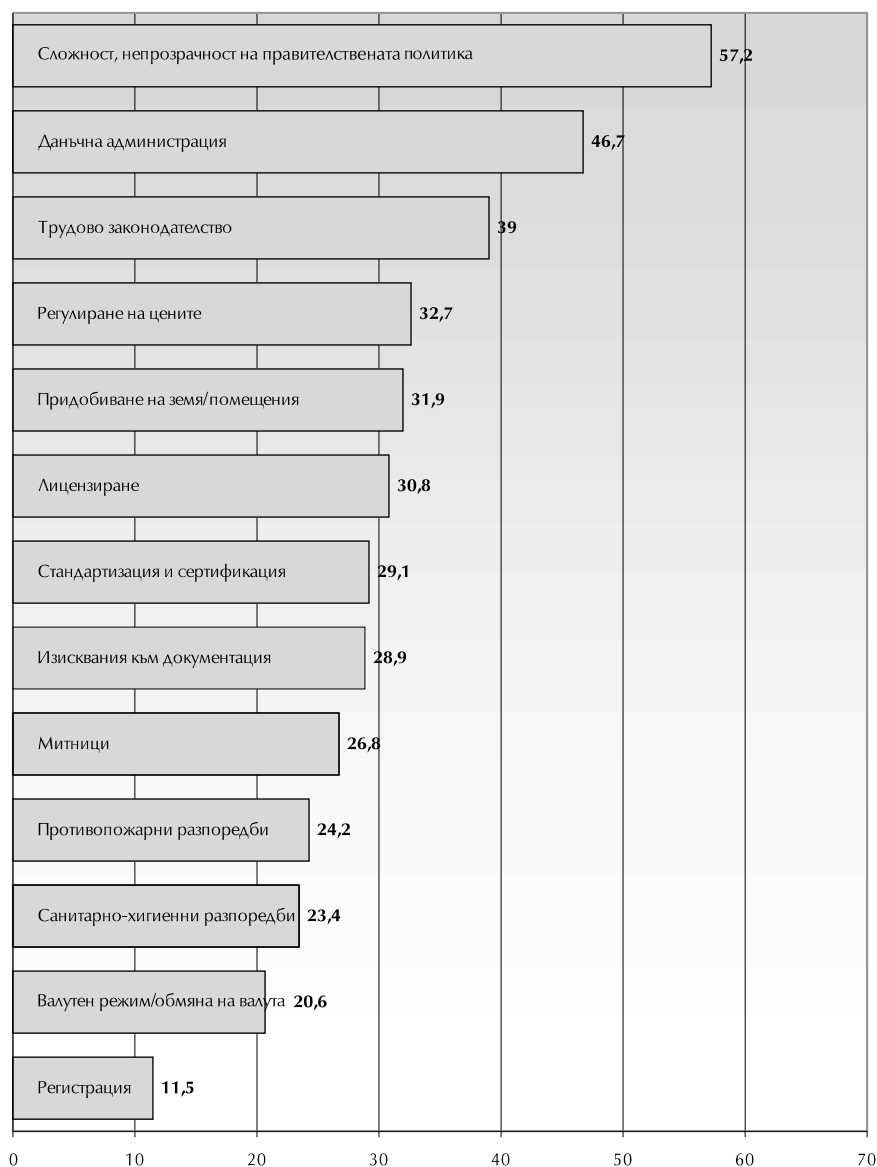
• засилване на правомощията на КЗК да възпрепятства прекомерната хоризонтална и вертикална концентрация в икономиката;

• по-строг контрол върху дейността на КЗК от страна на парламента.

Ограничаването на свободната стопанска инициатива чрез държавна регулативна намеса създава властови ресурс в администрацията и е един от основните източници на корупция. Като цяло политиката на държавата по отношение регулирането на бизнеса остава без ясни очертания и правила. **Регулативната намеса на държавата в стопанската сфера е значителна и остава един от основните източници на корупция.**

През май 2002 г. Министерският съвет взе решение за облекчаване на 120 и отменяне на 74 от съществуващите 360 регулативни режима. До края на 2002 г.

ГРАФИКА 21. ПРОБЛЕМИ, ПОРОДЕНИ ОТ НОРМАТИВНАТА РЕГУЛАЦИЯ (% ОТ ФИРМИТЕ, ЗА КОИТО ПРОБЛЕМИТЕ СА „СЕРИОЗНИ“ ИЛИ „ИЗКЛЮЧИТЕЛНО СЕРИОЗНИ“)



Източник: „Self-Assessment of Administrative Barriers to Investment: Results of the Administrative and Regulatory Cost Survey“ FIAS, November 2002

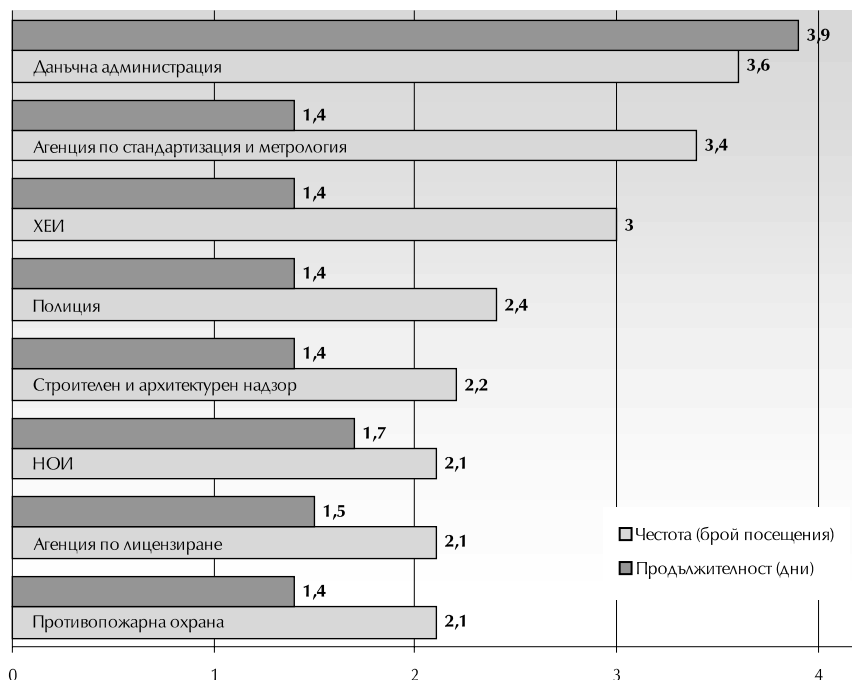
няма информация да е постигнато реално изпълнение на това правителствено решение. Същевременно бяха въведени допълнителни лицензионни и разрешителни режими. Наличието и броят на регулативните режими са само малка част от проблема с корупцията в тази сфера. Основен мотив на бизнеса да предлага подкупи е **бюрократичният начин на прилагане на режимите** и множеството и чести лични контакти между администратора и регулирания. В тази насока през 2002 г. не бе постигнат значителен напредък, въпреки че работата по подобряване на административното обслужване и подготовката за въвеждане на услуги на едно гише продължава. Присъединяването на България към Европейския съюз предполага значително увеличение на регулативните режими, което изисква ясна национална политика по отношение на регулирането на бизнеса и адекватен административен капацитет за бързото и прозрачното им прилагане. В противен случай корупцията в тази сфера ще се запази и дори ще нарасне.

Регулиране и корупция в строителството

Проблемът за режимите засяга всички области на стопанска дейност, но е видимо най-значим в сектора строителство. Съществуващата нормативна база създава благоприятна среда за развитие на корупцията. Тя започва от издаването на визата за проектиране и продължава до изграждането на обекта и включването му в градската инфраструктура. Практиката показва, че средното време, необходимо за съгласуване на инвестиционни проекти в държавните институции (ХЕИ, ППЗ, КАТ, РИОПС, ДНСК, САГ, Енергоснабдяване, ВиК, БТК и пр.), е 3 месеца. А за одобрение на проектите - 4,5 месеца. Същевременно определеният от *Закона за устройство на територията* срок е 1 месец. Това принуждава инвеститорите да търсят нерегламентирани средства за опростяване на процедурите и съкращаване на времетраенето им.

инвестиционни проекти в държавните институции (ХЕИ, ППЗ, КАТ, РИОПС, ДНСК, САГ, Енергоснабдяване, ВиК, БТК и пр.), е 3 месеца. А за одобрение на проектите - 4,5 месеца. Същевременно определеният от *Закона за устройство на територията* срок е 1 месец. Това принуждава инвеститорите да търсят нерегламентирани средства за опростяване на процедурите и съкращаване на времетраенето им.

ГРАФИКА 22. ЧЕСТОТА И ПРОДЪЖИТЕЛНОСТ НА ИНСПЕКЦИИТЕ В БЪЛГАРИЯ



Източник: „Self-Assessment of Administrative Barriers to Investment: Results of the Administrative and Regulatory Cost Survey“ FIAS, November 2002

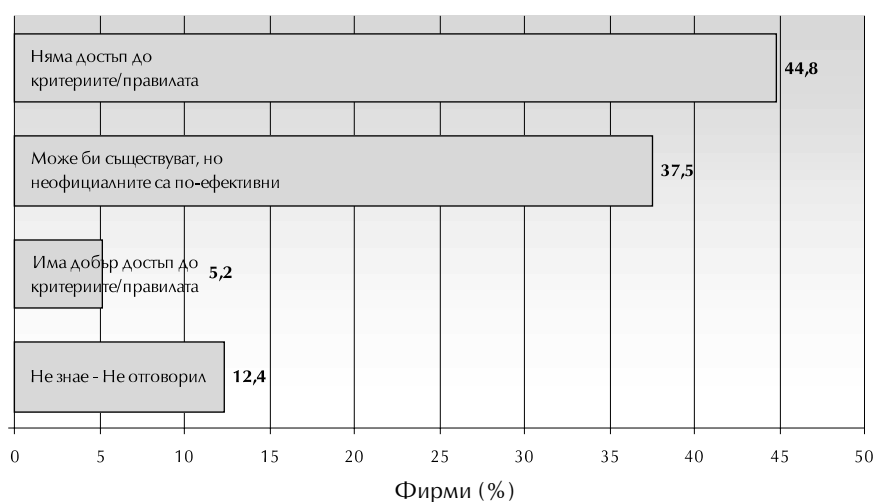
Г.2. Отношенията бизнес-държава. Корпоративно управление и корупция

Липсата на добре развито корпоративно управление и легитимни механизми за достъп на конкуриращи се икономически интереси до процеса на формиране на националната икономическа политика водят до повишаване на корупционния натиск от страна на бизнеса.

Бизнесът в България, особено малките и средните предприятия, е слабо информиран за намеренията на правителството и за правилата на прилагане на различните разпоредби и инициативи. В информационната политика на различните министерства и агенции липсват системност, последователност и координация. *Регистърът на административните структури и на актовете на изпълнителната власт* беше допълнен и през тази година, но все още не задоволява информационното търсене на бизнеса. Липсата на достъпна информация за намеренията и инициативите на правителството в стопанската сфера води до **информационна асиметрия между администрацията и бизнеса. По този начин се създава монопол на администрацията върху информационните ресурси, който е силна предпоставка за корупция.**

Работата по подобряване на корпоративното управление има силен антикорупционен ефект, защото **ограничава търсенето** в корупционните отношения. Осигурява се прозрачност и отговорност във фирменото и мениджърското поведение, своевременно се отстраняват конфликтите на интереси, гарантира се адекватна защита на миноритарните акционери, създават се условия за отговорно управление на остатъчните държавни дялове в приватизираните предприятия и за спазване на професионални и етични правила за недопускане на корупция.

ГРАФИКА 23. ОЦЕНКА НА УСЛОВИЯТА ЗА ДОСТЪП НА БИЗНЕСА ДО ПРАВИЛАТА И КРИТЕРИИТЕ В АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ПРОЦЕДУРИ (%)



Източник: Витоша Рисърч, Интегра, Корупцията в малкия и среден бизнес, юни 2002 г.

Основен принос за постигането на **напредък в развитието на корпоративното управление в България** през 2002 г. имат приетите *Изменения и допълнения в Закона за публично предлагане на ценни книжа* (ЗППЦК). Те внасят значителни подобрения в следните групи отношения, които дълги години са източник на корупция: увеличаване на капитала на публичните дружества, защита на инвеститорите, механизъм на търговите предложения и разкриване на информация. Допълнително бяха усъвършенствани статутът, функциите и правомощията на Държавната комисия за ценни книжа (ДКЦК).

Реалното антикорупционно въздействие на тези промени в практиката все още не може да бъде оценено. Няма индикации за това дали благоприятстващите промени ще бъдат приети и прилагани от компаниите, дали ДКЦК или бизнесасоциациите ще успеят да прило-

жат на практика ефективни саморегулации с антикорупционен ефект. Все още кодексите за добро корпоративно управление са само пожелание или в най-добрия случай - изключение. Обсъжданите промени в *Търговския закон* в частта за несъстоятелността и за въвеждане на нова глава за корпоративното управление са правилна, макар и закъсняла стъпка в изпълнение на ангажиментите на правителството по изпълнение на *Националната стратегия за противодействие на корупцията*.

Промените в ЗППЦК, въвеждащи задължително свободно прехвърляеми и търгуеми права за участие в увеличението на капитала, ще преустановят случаите на увеличение на капитала в ущърб на миноритарните акционери. Макар въздействието на тези промени все още да не може да бъде преценено в пълнота, следва да се отбележи, че **през 2002 г. няма злоупотреби, свързани с режима за увеличаване на капитала.**

Защитата на миноритарните акционери и интересите на инвеститорите беше осигурена с още един инструмент чрез подобрена през тази година нормативна уредба - **усъвършенстване на разпоредбите за търговите предложения, отписването на публичните дружества** и ограничаване на възможностите за неправомерно разпореждане с активите (източване) на публичните дружества и увеличаване на контрола от страна на общото събрание.

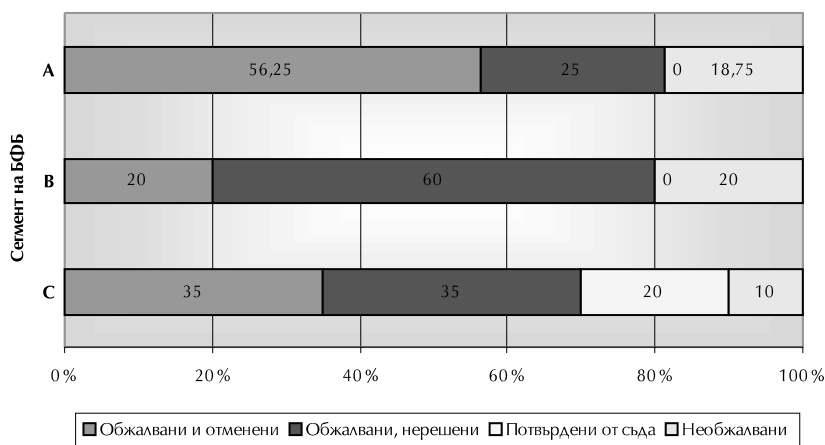
Пряко отношение към подобряване на корпоративното управление и оттам към ограничаване на корупционните практики има въведената за пръв път в нашето законодателство норма **за задължителна квота от една трета независими членове на бордовете на директорите или на надзорните съвети**, които да гарантират интересите на миноритарните акционери. Въвежда се и **регламентация на конфликта на интереси**, който заедно с разкриването на вътрешна информация са значителни потенциални източници на корупция.

Друг положителен елемент на новия закон е появата на една нова

институция, чието функциониране има сходно действие с независимите директори - това е директорът за връзки с инвеститорите. С промените в ЗППЦК се създават условия корпоративните бордове да действат в интерес на дружеството, а не в собствен или в интерес на един, най-често - мажоритарния собственик.

През 2002 г. бяха въведени няколко норми, **подобряващи прозрачността** на публичните дружества чрез увеличаване на честотата на финансовите отчети и намаляване на сроковете за предоставяне на

ГРАФИКА 24. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА НАКАЗАТЕЛНИТЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ЗА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ ПО РАЗКРИВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО СТАТУС (%)



Източник: ОИСР, Втора кръгла маса по корпоративно управление в страните от югоизточна Европа.

ad-hoc информация, въвеждане на изискване за представяне на отчетите по международните счетоводни стандарти в ДКЦК. Критично значение за антикорупционния ефект на тези промени ще има подобряването на приложимостта на регулациите от страна на ДКЦК.

Показателно е, че за 2001 година **85,7 % от нарушенията на регулациите за разкриване на информацията** в раздел А на БФБ - София са **останали несанкционирани**. Почти всички наложени мерки и в трите раздела - А, В, С, се обжалват в съда при средна продължителност за **един случай над две години**, като до ефективно санкциониране и плащане на глоба се стига в **20 - 30% от случаите**.

Г.3. Управление на публичните разходи, данъчна политика, сива икономика и корупция

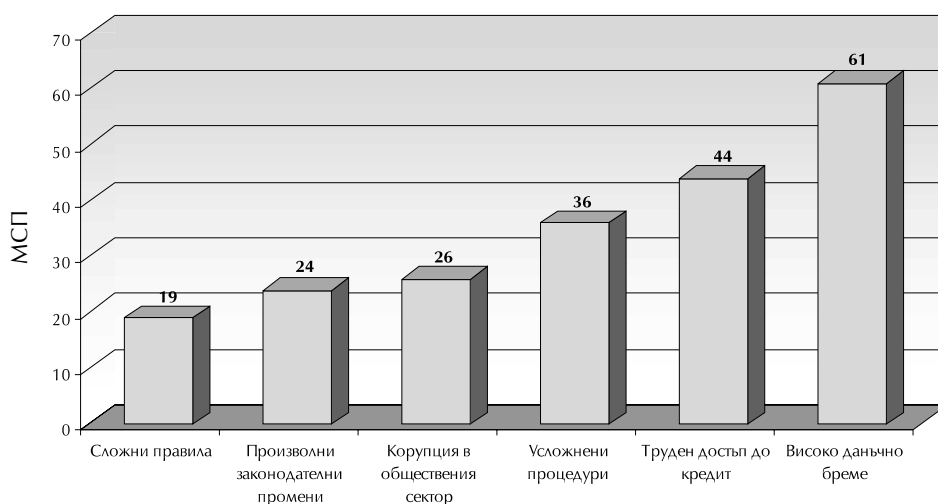
Акумулирането и разходването на публични средства чрез бюджета при липса на прозрачност води до изкривяване на нормалното функциониране на пазарите, поява на сива икономика и корупция. Влиянието на тези ефекти в България се усилва поради липсата на адекватен административен капацитет за изпълнение и контрол на държавните приходи и разходи. Основните сфери на корупционен натиск в страната в това отношение са: прилагането на данъчно-осигурителните и митническите закони, възлагането на обществени поръчки, преразпределянето на централизирани финансови средства към общините и здравеопазването.

Г.3.1. Данъчна и социално-осигурителна тежест и сива икономика

В условията на непрозрачна и неефективна администрация високата данъчно-осигурителна тежест поражда появата на голям сив сектор и свързана с него корупция в икономиката. През 2002 г. данъчно-осигурителната тежест в

България отбелязва минимален спад, но остава сравнително висока за страна в преход. Няма съществена промяна в дела на сивата икономика в страната, който според различни източници е между 25 и 40% от БВП. Нерегистрираните обороти на фирмите продължават да формират основната маса на подкупите. За да бъдат намалени делът на сивата икономика и свързаната с нея корупция, **е необходимо успоредно намаляване на данъчно-осигурителната тежест и подобряване на отчетността на компаниите.**

ГРАФИКА 25. ОСНОВНИ ПРЕЧКИ ПРЕД РАЗВИТИЕТО НА МАЛКИТЕ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ* (%)



Източник: Витоша Рисьрч, Интегра, Корупцията в малкия и среден бизнес, юни 2002 г.

(*) Бележка: Сборът от процентите надхвърля 100, защото респондентите са давали повече от един отговор.

Корупционният натиск в данъчната сфера остава висок. Основните причини за това са:

- честите промени в данъчното законодателство, които не позволяват на данъчните субекти и администрацията да се подготвят;
- възможностите администрацията да прилага данъчните закони по усмотрение и избирателно;
- непрекъснатите и продължителни инспекции, които позволяват дълъг личен контакт с данъчните служители и отнемат значителни ресурси на фирмите;
- ниската алтернативна цена и за двете страни на избягването на данъчни плащания чрез корупционни практики;
- липсата на адекватна лична защита на данъчните органи;
- недостатъчен капацитет в данъчната администрация за адекватно прилагане на съществуващата нормативна рамка.

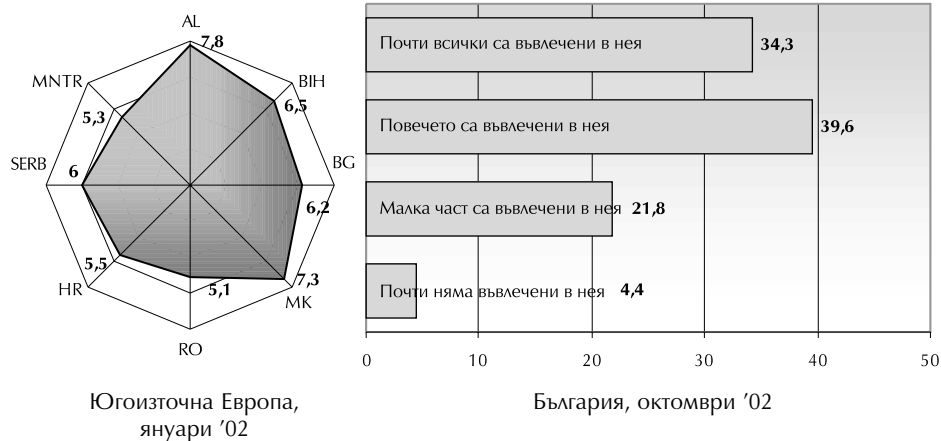
Предложените от правителството промени в данъчното законодателство със *Закона за държавния бюджет за 2003 г.* продължават набе- лязаната стратегия за **намаляване на преките за сметка на косвени- те данъци**. Сами по себе си подобни мерки **не премахват корупци- онния натиск, а само прехвърлят неговото влияние вътре в данъч- ната администрация**. Необходими са и повече усилия за подобря- ване на администрирането на отделните данъци. Промените в данъч- ните закони бяха гласувани в последния възможен момент, което поз- волява прокарване на преференциални клаузи в законодателството и повишава несигурността за бизнеса. Данъчната философия на прави- телството изглежда се променя към позволяване на повече данъчни стимули, което може да доведе до увеличаване на злоупотребите, при липса на адекватно подобрение в капацитета на данъчната администрация.

Инициативата на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и Министерството на финансите (МФ) да повишат събира- емостта на социалните осигуровки чрез **въвеждане на минимални осигурителни прагове по браншове и професии крие реална опас- ност от преминаването на стопански организации в сивата иконо- мика и повишава възможностите за корупция** в администрацията, особено в краткосрочен план. Минималните осигурителни прагове влизат в сила от 2003 г., но ефектът от тяхното въвеждане ще може да бъде преценен реално през 2004 г. Трябва да се отбележи, че изкри- вяването на пазара от въвеждането на праговете беше сведено до минимум чрез прилагането на механизъм на пряко договаряне меж- ду синдикати и работодатели.

През 2002 г. правителството предприе мерки, които имат реален потенциал да намалят корупционния натиск в данъчно-осигурителна- та сфера в средносрочен план:

- представяне на детайлна данъчна политика до 2005 г.;
- приемане на *Закон за Националната агенция за приходите*, който предвижда тя бъде изградена институционно през 2004 г. и да за-

ГРАФИКА 26. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ДАНЪЧНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ* (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002; SELDI, януари 2002

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

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

почне да действа от началото на 2005 г.;

- провеждане на консултации по бъдещи промени в данъчното законодателство със заинтересовани страни;
- по-добро координиране на действията на Министерството на финансите и Министерството на вътрешните работи.

Същевременно Министерството на финансите обяви инициатива по проверка на съответствието между притежавано имущество и деклариран доход. Успешното провеждане на тази акция би демонстрирало политическа

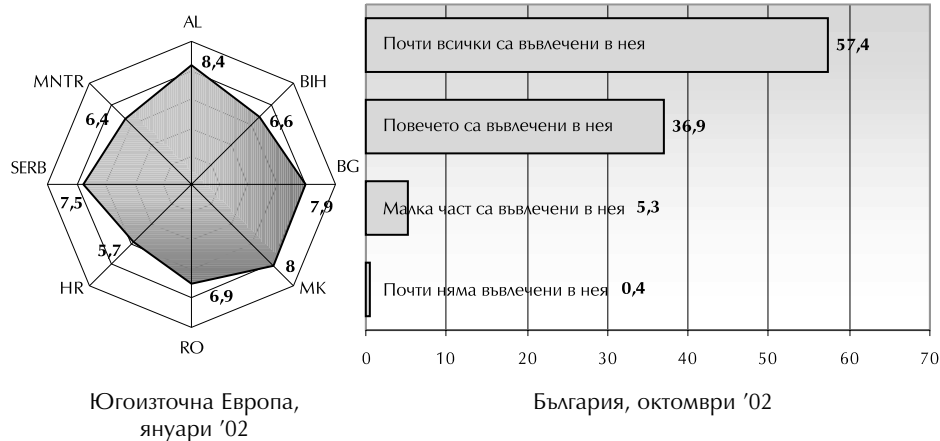
воля и административни възможности за справяне с укриването на данъци. По данни на Министерството на финансите годишно държавата губи от неплатени и укрити осигуровки и подоходен данък над 1,1 млрд. лв., а несъбираемите данъчни задължения на фирми към средата на 2002 г. са 928 млн. лв.

Г.3.2. Митници и корупция

В условията на засилваща се глобализация и непрекъснато нарастване на международната търговия през националните митници преминава значителен икономически ресурс, което създава огромен потенциал за злоупотреби и корупция. Митниците осигуряват и значителна част от постъпленията по основното приходно перо в бюджета - данък добавен стойност. От друга страна, избягването на митническите сборове и ДДС предоставя на фирмите значителни конкурентни предимства и стимулира предлагането на нерегламентирани плащания.

Въпреки предприетите от началото на годината реформи и през 2002 г. в обществото се запазва мнението, че корупцията е широко разпространена сред митническите служители. Към професията на митническите служители продължава да съществува изключително висок интерес сред кандидатите за работа, което може да бъде обяснено с очакванията за високи „нерегламентирани“ плащания. При проведените през 2002 г. конкурси за назначаване на нови митнически служители за едно място са кандидатствали 38 души, при средно за останалите професии отношение 1:25. Успоредно с това в редица изследвания през годината бизнесът определя нелоялната конкуренция, която в голямата си част е резултат от нелегален внос, като една

ГРАФИКА 27. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД МИТНИЧЕСКИТЕ СЛУЖИТЕЛИ (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002; SELDI, януари 2002

от най-големите пречки пред нормалното му функциониране.

През 2002 г. усилията на правителството за реформи и борба с корупцията в митниците бяха фокусирани основно в дейността на консултантската фирма „Краун Ейджънтс“. Все още е твърде рано да се даде цялостна оценка за ефективността на английската компания, но резултатите, постигнати до края на 2002 г., са сравнително скромни:

- голяма част от старите схеми и канали за „сив внос“ продължават да функционират.

Някои от тях се модифицират, адаптирайки се към промените в митническия контрол (например вносет на плодове и зеленчуци от Турция, Гърция и Македония, вносет на горива, „китайският внос“);

- увеличението на приходите спрямо предходната година не е изключение от тренда на непрекъснато нарастване на събираемостта в последните 4 години;
- скептицизъм предизвикват първите резултати от функциониране на мобилните групи за митнически контрол.

През 2002 г. следва да бъдат отбелязани и редица положителни обстоятелства, които пряко или косвено влияят за намаляване на корупцията в митниците:

- разкриваемостта на митническите измами беше подобрена с над 70 %;
- няма политическа протекция над контрабандни канали;
- беше затворена глава „Митнически съюз“, в преговорите с ЕС;
- беше приет Кодекс по етика за служителите в митническата администрация;
- създадени са предпоставки за повишаване на административния капацитет за вътрешен контрол в агенция „Митници“ чрез реализацията на няколко проекта с антикорупционна насоченост, финансирани от Световната банка и Европейския съюз;
- бяха подписани меморандуми за разбирателство и сътрудничество с Агенция „Държавен вътрешен финансов контрол“ и Минис-

терството на вътрешните работи.

С оглед ускоряването на реформите и увеличаване на комбинирания им позитивен ефект е необходимо да се приложат на практика и/или довършат редица мерки, част от които са заложени и в правителствената антикорупционна стратегия. Приоритетно би следвало да бъдат предприети следните стъпки:

- **Създаване на нови форми за взаимодействие между правоприлагащите органи по пресичане на контрабандата, трафика, незаконния внос и свързаната с тях корупция.** Въвеждане на съвременни оперативни модели на сътрудничество между митниците, от една страна, и МВР и Националната следствена служба, от друга, чрез които се избягват наследените бюрократични и неефективни механизми;
- Осигуряване обмен на информация между митниците и данъчните служби чрез **въвеждане на задължителни и постоянни механизми за съпоставяне на данни от митническите декларации с тези от данъчните документи и постъпленията на заплатените данъци;**
- **Довършване и пускане в експлоатация на Българската интегрирана митническа информационна система.** Създаване на система за обмяна на оперативна информация между българските гранични митнически пунктове и митническите бюра на съседни държави;
- Периодично публично отчитане на финансовите резултати на Агенция „Митници“.

Г.3.3. Управление на публичните разходи и корупция

В условията на слаб административен капацитет и контрол на управлението на публичните разходи ограничаването на общия размер на ресурсите, които са на разположение на правителството, намалява потенциала за корупция. По *Закона за държавния бюджет* на Република България нелихвените разходи на държавата за 2002 г. представляват 38% от прогнозния брутен вътрешен продукт (БВП). Те бележат увеличение от 1% в сравнение с 2001 г. и остават високи за нивото на развитие на икономиката и държавната администрация. Заложените 36% за 2003 г. са стъпка в правилната посока, но вероятността реално направените разходи към края на годината да са по-големи е значителна. По данни на Националния статистически институт през първото полугодие на 2002 г. правителственото потребление на стоки и услуги остава на нивото от 2001 г. - 9,8% от БВП, или 1,4 млрд. лв. **Това равнище предполага ограничен потенциал за корупция и следва да не се надвишава в бъдеще, като се предприемат и по-решителни действия за намаляване на общата тежест на държавата под 30% нелихвени разходи от БВП.**

И през тази година в управлението на бюджетните средства бяха допуснати редица нередности които създават благоприятна среда за корупция:

- не се полагат усилия за събиране на вземания на бюджетни организации;
- правителството разпределя по целесъобразност значителни обществени средства, постъпили от преизпълнение на бюджета, без съответната санкция на парламента;
- бяха отпуснати допълнителни средства за различни организации, без това да е предвидено в техните бюджети.

В това отношение следва **значително да се засилят контролните правомощия на Сметната палата**, която за момента единствено констатира и описва съответните нарушения. Необходим е механизъм, по който Сметната палата да може бързо да потърси отговорност или да спре изпълнението на неправомерно използване на обществени средства. Агенция „Държавен вътрешен финансов контрол“, която има подобни правомощия, все още действа бавно и в много случаи открива нарушенията едва когато са изтекли давностните срокове за административна отговорност.

Прозрачността на бюджетната процедура за 2003 г. беше подобрена, което позволява по-строг контрол върху **разходването на публични средства**:

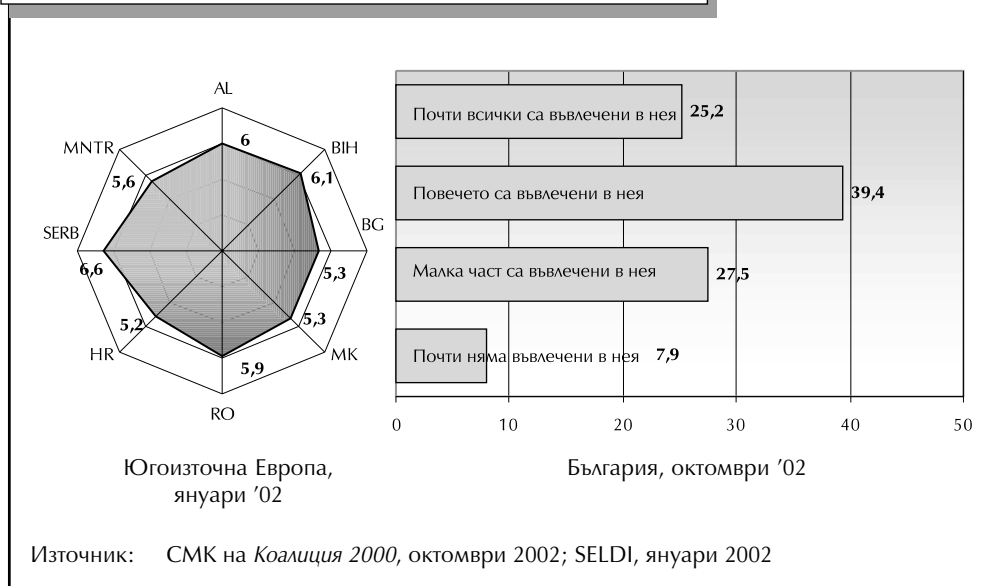
- изготвянето на бюджет 2003 започна още през февруари 2002 г.;
- всички първостепенни разпоредители с бюджетни средства изготвиха своя средносрочна бюджетна рамка за периода 2003 - 2005, подчинена на разходни тавани;
- докладът за бюджет 2003 е значително по-подробно разписан в сравнение с предишни години.

За да се **гарантира дългосрочното ограничаване на възможностите за корупция при разпределянето на обществени средства, е необходимо**:

- да бъде доизграден административният капацитет на МФ и първостепенните разпоредители на бюджетни средства за стратегическо програмиране на разходите;
- съществено да бъде подобрена счетоводната отчетност и засилена отговорността при разпределяне на средства, непредвидени в закона за бюджета;
- да бъде подобрен контролът на АДВФК и Сметната палата. Препоръките на Сметната палата да се изпълняват приоритетно от отговорните институции.
- да се подобри капацитетът за финансово управление на местно равнище (особено за по-малките общини).

През 2002 г., както и през минали години, **субсидирането на общините и здравеопазването** са основните сфери на разпределяне на значителни обществени средства, които общественото мнение свързва със злоупотреби и корупция.

ГРАФИКА 28. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ЛЕКАРИТЕ (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



Изравнителните субсидии от централния бюджет за общините дълги години са източник за осъществяване на пряк политически контрол върху местното самоуправление и създават предпоставки за използване на обществени ресурси за партийни цели. Този механизъм продължи да действа и през 2002 г. Неговото корупционно влияние може да бъде ограничено значително, ако на общините се предостави собствен ресурс за развитие, а местните отговорности бъдат ясно

разграничени от тези на правителството. Приетата през 2002 г. *Стратегия за финансова децентрализация* полага основите в тази насока. Нейното практическо приложение беше отложено за 2004 г., което показва желание за запазване на контрола върху местната власт преди провеждането на местните избори през 2003 г.

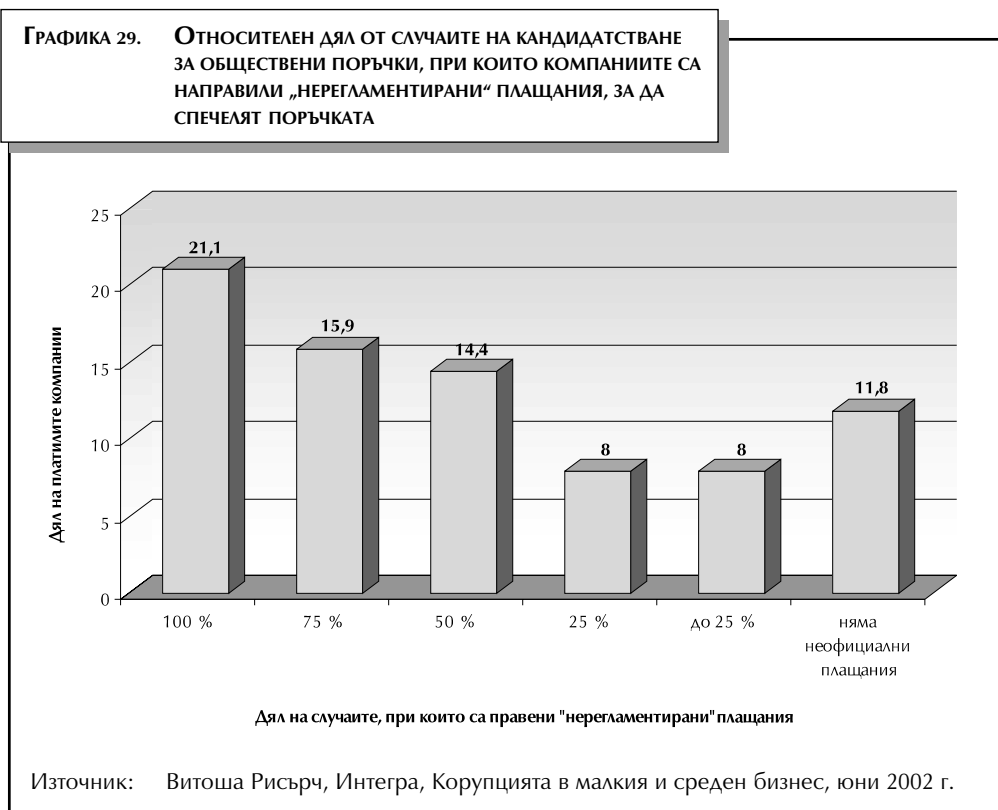
По изчисления на Министерството на здравеопазването през 2002 г. **нерегламентираните плащания в здравеопазването възлизат на 200 - 260 млн. лв. (около 20% от парите, заделени от държавния бюджет).** В същото време според Националната здравно - осигурителна каса (НЗОК) между 10 и 20 млн. лв. (5-10% от общия бюджет) от плащанията за субсидирани лекарства са били неправомерно отклонени. Тези данни показват **огромния корупционен потенциал на здравната система в сегашното ѝ състояние. За неговото ограничаване са необходими концентрирани и последователни усилия в следните направления:**

- постепенно увеличаване на средствата, отделяни за здравеопазване, при спазване на строга бюджетна дисциплина;
- подобряване на заплащането на специализираните лекари;
- намаляване на броя на болниците и преминаване към финансиране само от един източник;
- въвеждане на по-ефективен контрол върху средствата за субсидираните лекарства, предвид многократното им увеличаване през тази и следващата година;
- създаване на по-широки възможности за предоставяне на частни здравни услуги, включително стимулиране на частното здравно осигуряване.

Г.3.4. Обществени поръчки и корупция

Обществените поръчки са основен канал за насочване на държавни средства и ресурси към частния сектор. Големият размер на прехвърляните средства и неадекватният административен контрол върху процесите са едни от основните потенциални източници на корупция, поради което те следва да бъдат изчерпателно нормативно уредени, а тяхното администриране да бъде максимално прозрачно и компетентно.

Всяка година под формата на обществени поръчки в България се разпределят над 1 млрд. лева от бюджета. Според допитвания до бизнеса процедурите по получаване на обществени поръчки са сред основните източници на корупция и генерират значителни нерегламентирани плащания към държавната администрация (по консервативни изчисления около 15 млн. лв. за 2002 г.). При това корупцията е системна - над половината от участниците в търгове фирми използват подкупи за получаването на всяка втора поръчка.



Особено сериозен е проблемът с нерегламентираното възлагане на обществени поръчки в българските общини. За неговото разрешаване е необходимо:

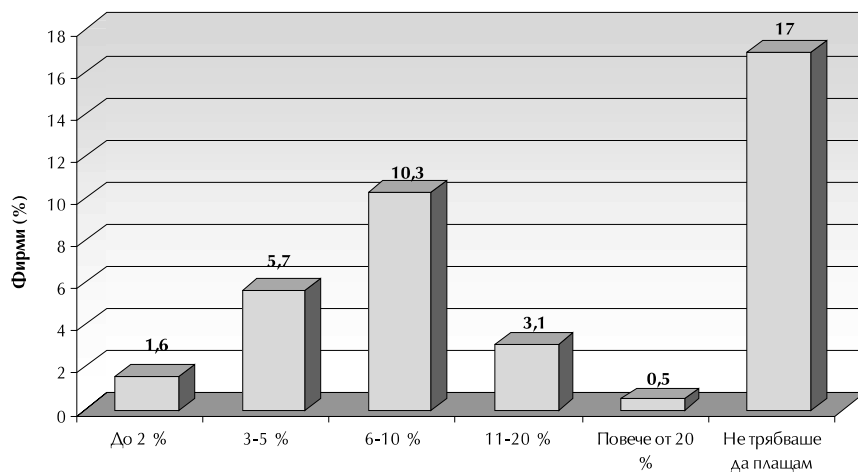
- подобряване на административния капацитет на общините за управление на обществени средства;
- засилване на контрола (предварителен и последващ) при процедурите по ЗОП.

Наложително е тези мерки да бъдат предприети преди цялостната реализация на финансовата децентрализация.

През април 2002 г. Народното събрание прие *Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки (ЗОП)* (ДВ бр. 45/2002 г.) Основните промени с анти - корупционна насоченост са:

- **Подобрена прозрачност и контрол** чрез по-свободен достъп до протоколите на комисиите, прецизиране на процедурите по възлагане на обществени поръчки, подобрена процедура по уведомяване на кандидатите, предоставяне на възможност решенията на възложителя да се обжалват пред компетентния съд и използване на стоките борси и тържища;

ГРАФИКА 30. СРЕДЕН РАЗМЕР НА КОРУПЦИОННИТЕ ПЛАЩАНИЯ КАТО ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ ОТ СУМАТА ПО ДОГОВОРА ПРИ ПОЛУЧАВАНЕ НА ПОРЪЧКИ ОТ ОБЩЕСТВЕНИЯ СЕКТОР



Източник: Витоша Рисърч, Интегра, Корупцията в малкия и среден бизнес, юни 2002 г.

- **Оптимизиране и съкращаване на сроковете** за обявяване на процедурите, съставяне на актовете за установяване на нарушенията и разглеждане на споровете;

- **Осигуряване на по-голяма конкуренция** чрез разширяване и прецизиране на правните обекти и субекти по ЗОП, определяне на цената на тръжната документация, отделяне на гаранцията за участие от гаранцията за изпълнение, отмяна на безсрочните договори.

Все още няма достатъчно данни, за да се оцени обективно дали новите изисквания на закона се прилагат ефективно на практика.

Въпреки постигнатия през 2002 г. напредък в нормативната уредба на обществените поръчки е необходимо допълнително:

- Да се институционализира отговорността за цялостното провеждане и наблюдение върху обществените поръчки в самостоятелна **Агенция за обществени поръчки**.
- **Сметната палата и Агенция „Държавен вътрешен финансов контрол“** да осъществяват не само последващ, но и **предварителен контрол** върху възлагането на обществени поръчки. Необходимо е по-добро съгласуване на дейностите на двете институции.
- Да бъде променена **неясната уредба в ЗОП на сложните договори с комплексен характер**. Би следвало законът да се прилага за договори, в които дори само част от визираните дейности влизат в приложното му поле.
- Подобряване на квалификацията на комисиите по подготовка на обществени поръчки, както и по-ясно определяне на административната и наказателната отговорност на техните членове.

Г.4. Управление на държавно имущество, приватизация и следприватизационен контрол

Управлението на държавно имущество, приватизацията и предоставянето на изключителна държавна собственост за стопанисване от частни лица чрез концесии остава най-натоварената с корупционни подозрения сфера в България през 2002 г.

В началото на 2002 г. беше приет *Закон за приватизация и следприватизационен контрол (ЗПСК)*, който отмени *Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общинските предприятия*. ЗПСК цели прозрачна, бърза и икономически ефективна приватизация при рав-

нопоставеност на инвеститорите и съдържа редица антикорупционни елементи:

- премахва преференциите за определен тип купувачи;
- отменя плащанията с непарични средства с изключение на предприятията, включени в списък, приет от Министерския съвет;
- въвежда като единствени методи на продажба търг, конкурс и предлагане на дялове на фондовата борса;
- определя Агенцията за приватизация като единствен приватизиращ орган;
- регламентира създаването на публични регистри за приватизация и следприватизационен контрол.

Прилагането на ЗПСК несъмнено демонстрира по-добрата фискална ефективност на възприетия модел на приватизация - реалните парични постъпления от сключените 262 сделки са 207 млн. лв. Прозрачността и липсата на корупционни подозрения водят до добри бюджетни постъпления. Нагледен пример в това отношение е банковата приватизация. В отворена и конкурентна процедура Банковата консолидационна компания успя да привлече за купувач на „Биохим“ третата по големина банка в ЕС, като постигна цена от 82,5 млн. евро.

От друга страна, през 2002 г. беше реализирана малка част от антикорупционния потенциал на ЗПСК. На практика нито един подзаконов акт към ЗПСК не беше приет в предвидения двумесечен срок от влизане в сила на закона. **Отлагането във времето в прилагането на законовите разпоредби доведе до забавяне в процеса на приватизация и значително неизпълнение на приватизационната програма за 2002 г. Това увеличи възможностите на заинтересовани страни за „ориентиране“ в новата обстановка и непряко повиши потенциала за корупция.** Пример в това отношение е бавната и трудна реализация на двете най-големи приватизационни сделки - за Булгартабак и БТК. Спорната от икономическа гледна точка намеса на съдебната власт в приватизацията на двете дружества в ущърб на международно признати инвеститори поражда съмнения относно наличието на политическа зависимост и корупция в третата власт.

Същевременно Агенцията за приватизация не успя да демонстрира убедително липсата на конфликт на интереси и нередности при осъществяването на двете големи приватизационни сделки. Успоредно със забавяне на прилагането на ЗПСК бяха направени и редица промени в него, които създават

Таблица 8. Изпълнение на плана за приватизация на държавни предприятия от Агенцията за приватизация към 31.11.2002 г.

Показатели	План	Отчет	Изпълнение
Сключени сделки (брой)	349	71	20,3%
Миноритарни дялове/пакети	315	48	15,2%
Договорени плащания (хил. лв.)	748 493	316 558	42,3%
Разходи (хил. лв.)	25 277	5 612	22,2%

Източник: Агенция за приватизация

впечатление за опит за защита на конкретни частни интереси и са възможни източници на корупция. Особено тревожни в това отношение са прибавянето на „Международен панаир - Пловдив“ АД и предложението за прибавяне на Български морски флот и Българско речно плаване към списъка на дружествата, неподлежащи на приватизация.

ЗПСК регламентира създаването на **Агенцията за следприватизационен контрол (АСК) като специализиран орган на бюджетна издръжка за контрол върху изпълнението на задълженията на купувача, поети с приватизационен договор.** АСК започна работата си с 6 месеца закъснение и все още няма адекватно ресурсно осигуряване. **Съсредоточаването на значителни контролни правомощия в ръцете на АСК** и изричната забрана за предоговаряне на сключени приватизационни сделки **създават предпоставки за увеличен корупционен натиск върху новосъздадената институция.** За да бъде предотвратено реализирането му, е необходимо:

- осигуряване на максимална прозрачност и контрол в дейността на АСК;
- предоставяне на адекватна материално-техническа и ресурсна база на агенцията.

През 2002 г. Агенцията за следприватизационен контрол представи първия си доклад за спазването на приватизационните задължения за договорите, подписани в периода 1993 - 2001 г. Въпреки множеството констатирани нарушения вероятността държавата да възстанови съществена част от пропуснатите ползи, изчислени в доклада, е малка поради настъпилите значителни преобразувания в приватизираните предприятия. **Изнесената в доклада информация трябва да бъде използвана за проверка на неизправните купувачи от правоприлагащите органи, като се има предвид, че процесът на приватизация е един от основните канали за пране на пари.** До края на 2002 г. прокуратурата е проверила 210 приватизационни сделки и е завела дела за нарушения при 86 от тях. Все още няма конкретно съдебно решение по нито едно от тези дела.

Забавянето на процеса на приватизация води до запазване на участието на държавата в управлението на редица предприятия, което е източник на корупция в две направления - осигурява ресурс за „разплащане“ за получена подкрепа и създава силен вътрешен интерес за възможно най-дълго отлагане на приватизацията. **През 2002 г. проблемът с назна-**

ТАБЛИЦА 9. ПРОПУСНАТИ ПОЛЗИ ЗА ДЪРЖАВАТА ОТ НЕКОРЕКТНО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРИВАТИЗАЦИОННИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ ЗА ПЕРИОДА 1993 - 2001 Г.

Пропуснати ползи	Млн. лв.
Намаление на договорените цени с допълнителни споразумения	6.7
Намаление на инвестициите с допълнителни споразумения	280.8
Неизпълнение на инвестициите	480.0
Неизплатена част от цената на сделките	77.8
Лихви и неустойки по неизплатената част от цената	38.3
Неустойки за неизпълнение на трудовите ангажименти	103.0
Неустойки за неизпълнение на други задължения	60.0
Общо	1046.6

Източник: Агенция за следприватизационен контрол

ченията в надзорните и управителните органи на държавни дружества не беше разрешен. Той стои дори с по-голяма острота по отношение на големите общини в България. Наближаващите местни избори през есента на 2003 г. могат само да засилят неблагоприятните тенденции. Предлаганите от депутати изменения на условията за участие на висши държавни чиновници в управителните органи на предприятия, за намаляване на възнаграждението до две минимални работни заплати и ограничаване на броя участия, няма да разрешат проблема, а единствено ще променят формите на корупция.

Концесиите и реализирането на големите инфраструктурни проекти са сфери, които съдържат значителен потенциал за корупционни практики, защото нормативната им уредба е неясна и непълна. Необходима е повече прозрачност на процедурите по отдаване на концесии предвид предстоящото значително увеличение на броя и големината им в следващите години.

Липсата на ясни правила за отдаване на концесии и последващ контрол върху тяхното изпълнение по отношение на общинските ВиК дружества и на плажната ивица доведе до противоречия и разваляне на договори през 2002 г.

Предстоящата приватизация и отдаване на концесии в енергетиката вече пораждаат значителни противоречия и съмнения за корупция. През 2002 г. една от най-големите и уважавани германски компании RWE, открито заяви, че групи в Министерството на енергетиката защитават частни интереси, които са насочени против придобиването на концесия за експлоатация на мини „Марица-изток“ от нейното дъщерно дружество Рейнбраун. Въпреки уверенията на министерството, че по този начин се спазват разпоредбите на новия *Закон за концесиите*, явното несъответствие между заявените правителствени намерения за привличане на повече и по-качествени инвеститори в България и действията на администрацията и някои депутати е показателно за възможното наличие на корупция в тази сфера. Още повече че останалите кандидати, заявили интерес към концесията и мините „Марица-изток“, се свързват с немалко корупционни практики и скандали в миналото.

Подобни групови интереси доведоха до напрежение и съмнения за корупция при реализацията на проекта за строеж на нефтопровода „Бургас - Александрополис“. Явната защита на частни корпоративни интереси в проекта от представители на Министерството на регионалното развитие и благоустройство и публичното признание на подалия оставка министър за неспособността му да се справи с корупцията в министерството показват, че в тази област следва да се предприемат специални анти - корупционни мерки.

Г.5. Черна икономика и корупция

Най-силният източник на голяма (политическа) корупция несъмнено е организираната престъпност. Борбата с ограничаването на черната икономика трябва да се превърне в основен приоритет на правителството, ако то цели дългосрочно справяне с корупцията в страната.

От втората половина на 90-те години **организираната престъпност предприе следните стъпки към интегрирането си в българския бизнес и политика:**

- Позициониране чрез механизмите на приватизация, контрол върху вноса/износа, системен рекет, контрол върху редица стопански дейности и др. в най-доходоносните икономически сектори.
- Овластяване на системата на преразпределение на печалбата от стопанската дейност (внос и износ на суровини и стоки, изкупуване на селскостопанска и промишлена продукция, частни финансови институции, туристически услуги и др.).
- Траен контрол върху черната икономика (доходи от битова престъпност и преди всичко от кражба на коли, наркотрафик и разпространение на дрога, проституция, трафик на хора, фалшифициране на парични знаци и ценни книжа и др.).
- Навлизане на нетрадиционни форми на финансова престъпност (кибер - престъпления, използване на чужди кредитни карти и др.).
- Създаване на трайни корупционни мрежи чрез преразпределяне на „мръсни пари“ сред лобитата на организираната престъпност във властта и администрацията.

През 2002 г. бяха положени усилия за пресичане на някои от основните източници на средства за организираната престъпност в България основно чрез предприетата реформа в митниците и подобряване на дейността на специализираните органи на МВР. За да имат резултатите от тези усилия дългосрочен ефект към намаляване на размера на черната икономика и свързаната с нея корупция, е **необходимо значително подобряване на координацията на действията на различните държавни институции. Допълнително трябва да се засилят мерките срещу изпиране на мръсни пари и да се осигури тяхното ефективно прилагане.** Забавянето в приемането на *Закона за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари* създава възможности организираната престъпност да заличи важни следи от своята дейност.

Законодателната рамка за ограничаване на влиянието на организираната престъпност в страната не беше подобрена през 2002 г. В тази насока е необходимо да бъдат приети и/или ревизирани приоритетно следните закони:

- *Закон за финансиране на политическите партии* - да бъдат ясно дефинирани и публично известни всички източници на средства за партиите;
- *Закон за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност* - трябва да гарантира пълна прозрачност на лобистките действия;

- Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност - трябва да осигури адекватен механизъм за отнемане на имущество, придобито по незаконен начин.

* * *

В отговор на нарасналите обществени очаквания през 2002 г. бяха инициирани **множество антикорупционни инициативи** в стопанската сфера. Сравнително малко от тях бяха реализирани на практика през годината. Общият ефект от тяхното прилагане може да се оцени като **умерено положителен**. За да бъде продължено успешното начало на реформите, е необходимо:

- Подобряване на административния капацитет по прилагане и контрол на държавната намеса в икономиката;
- Реформа на съдебната система в посока намаляване на вмешателството и по целесъобразност в икономиката;
- Приоритетно доизграждане на нормативната и институционална рамка за борба с организираната престъпност;
- Осигуряване на силна консенсусна политическа подкрепа за реформите, защото с подобряването на ефективността на борбата срещу корупцията може да се очаква засилването на ответните действия от засегнати интереси.

Д. РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Д.1. Неправителствените организации

Д.1.1. Публично-частното партньорство срещу корупцията

През изтеклата година се запази тенденцията към засилване ролята на гражданското общество във **формулирането на обществения дневен ред в противодействието на корупцията**. Участието на неправителствени организации и на средствата за масово осведомяване във формулиране приоритетите на общественото противодействие на този феномен се стимулира както от действията, така и (в качеството на активизиращ гражданската роля фактор) от бездействието на държавните институции. В това отношение антикорупционният потенциал на гражданското общество отразява и повишения статус на корупционната проблематика в контекста на интегрирането на страната в ЕС и НАТО.

Антикорупционните приоритети на гражданското общество по принцип съвпадат с целите на противодействието на корупцията, декларирани в *Националната стратегия за противодействие на корупцията*, приета от правителството през октомври 2001 година. През изтеклата година представители на неправителствената антикорупционна инициатива *Коалиция 2000* и други независими експерти взеха участие в Работна група за обсъждане на *Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията* и изготвяне на План за действие с конкретни предложения и форми на сътрудничество между държавните институции, неправителствените организации и средствата за масово осведомяване. Предвидени бяха мерки за създаване на благоприятна среда и условия за широка ангажираност на гражданското общество срещу проявите на корупция, разработване на съвместни планове за разширено сътрудничество, специални програми за включване на държавните и частните медии в антикорупционна разяснителна и образователна дейност и др.

Тези намерения обаче не бяха последвани от конкретни дейности. Не беше изпълнена и ясно формулираната задача за осигуряване на публичност и на канали за информирание на институциите и гражданите за резултатите от усилията за пресичане на корупцията. Това е пореден аргумент в полза на **засиления граждански контрол не само на етапа на формулирането на антикорупционните цели, но и на реалните действия на съответните държавни институции**.

В утвърдена социална практика се превръщат **гражданските инициативи за противодействие на корупцията от типа на мониторинга и независимата оценка**. Предимство на иначе тревожния факт, че над 90% от набираните от донори средства за „третия сектор“ идват от чужбина, е, че от една страна, българските неправителствени организации успяха да затвърдят своята автономност спрямо държавата, а от друга - че се превърнаха в част от транснационален механизъм

за мониторинг на реформите, респективно за оценка на антикорупционните действия на властите в страната. Въпреки ограниченията на своя социален обхват тези инициативи и съответните проекти допринасят за въвеждането на стандарти на прозрачност и отчетност в отделни сектори и дейности, които са особено рискови по отношение правата и интересите на гражданите.

Фокусирането върху **правозащитните аспекти на антикорупцията** при запазване на критична дистанция спрямо властите е характерно за организация като Българския хелзинкски комитет, която е член на Международната хелзинкска федерация по правата на човека. Асоциация „Прозрачност без граници“ на свой ред е част от специализираната в сферата на антикорупцията международна неправителствена организация Трансперънси интернешънъл.

Друг, по-амбициозен тип партньорство би могъл да се дефинира като „тристранно сътрудничество“ - т.е. **антикорупционно партньорство между чуждестранни донори, техните български неправителствени партньори и съответните държавни институции**. Пример за подобен тип сътрудничество е стартираният през изминалата година тригодишен проект „Отворено управление“ на Американската агенция за международно развитие, който обединява усилията на антикорупционната гражданска инициатива *Коалиция 2000* и на държавни институции. Характерно за публично-частното партньорство от този тип е, че то се осъществява в контекста на антикорупционните реформи в някои държавни структури като Сметната палата и Дирекция „Обществени поръчки“ на Министерския съвет и че е насочено към хармонизиране в рамките на възможното на приоритетите на държавните институции с тези на гражданското общество. Подобно „тристранно сътрудничество“ отразява съвпадащите интереси за противодействие на корупцията на гражданското общество, държавното ръководство и тези на западните ни партньори, които подкрепят стратегическите направления на реформата в България. Трябва да се изтъкне, че партньорството не се изчерпва единствено с финансовите взаимоотношения, а включва и използването на опита и експертния потенциал, който е в състояние да мобилизира такава голяма структура като Американската агенция за международно развитие.

Решаващ принос за осъществяването на редица **пилотни проекти за прозрачност, публичност и добро управление** (като създаването на общински информационни центрове, компютъризацията на общинските административни услуги и въвеждането на обслужване на едно гише) имат водещите неправителствени организации Фондация за реформа в местното самоуправление и Национално сдружение на общините в Република България.

Към положителните страни на партньорството следва да се отнесе и задължителната процедура по финансова отчетност, която се извършва в съответствие с европейските стандарти и задължително включва одит на проектите от страна на международни счетоводни компании. С други думи, самите антикорупционни проекти се осъществяват в съответствие със стандартите на отчетност, които са въведени в практиката на развитите демокрации и в това отношение представляват модел за прозрачност в тази важна сфера.

Д.1.2. Дейностите на Коалиция 2000

И през изтеклата година неправителствената инициатива срещу корупцията **Коалиция 2000** осъществи редица дейности за разширяване прозрачността и отчетността на публичния сектор и за засилване антикорупционния потенциал на гражданското общество:

- Продължи **мониторингът на обществените представи и нагласи спрямо корупцията**. Периодично обновяваните **Корупционни индекси** на **Коалиция 2000** се ползват с неизменен интерес от страна на обществеността, медиите и политическите елити. Самото им обявяване се превръща в медийно събитие с определен позитивен ефект.

ТАБЛИЦА 10. ДЕЙНОСТИ НА КОАЛИЦИЯ 2000 ЗА ПЕРИОДА 1999 - 2002 Г.

Дейности на Коалиция 2000	Общо за периода 1999-2002 г.
Информационни дни	19
Радио излъчвания	25
Телевизионни предавания	5
Бюлетин „Чисто бъдеще“	7
Кръгли маси на местно ниво	60
Антикорупционни христоматии	9
Други публикации	13
Публични дискусии и семинари по въвеждането на институцията омбудсман, международни конференции	19
Публични дискусии по антикорупционни законопроекти, етични кодекси и проекти с антикорупционна насоченост	8
Месечен електронен бюлетин	38
Доклад за оценка на корупцията	4
Политически форум	4

- В рамките на **информационно-образователната кампания срещу корупцията** през изтеклата година се наблюдава преместване на акцента към специализирани публикации, в които се фокусира върху специфични проблеми, свързани с корупционните практики и антикорупционната дейност.

- Същевременно като цяло **образователният компонент на антикорупцията** придобива все по-голямо самостоятелно значение. Изготвянето на второ издание на изчерпаното учебно пособие „Антикорупция“ и подготвя-

нето на експерти за нуждите на образователната практика в системата на висшето образование са важни предпоставки за предстоящото решаване на задачата за включване на антикорупционни теми и цикли лекции в системата на средното образование и в **лекториите на гражданското общество**.

- Експертният и консултативен капацитет на **Коалиция 2000** беше използван при подготовката и провеждането на **информационни кампании за новите закони за електронния подпис, за политическите партии, за новоприетите промени в Наказателния кодекс и Закона за съдебната власт**. По този начин, както и в резултат на антикорупционното сътрудничество с редица европейски и международни организации, беше оказван обществен натиск за възприемане на принципите на прозрачността, отчетността и публичността в политическия живот в страната.

- Най-успешно е дългосрочното сътрудничество между експерти от третия сектор и от държавните институции в рамките на **работни групи по особено важни проблемни области на корупцията и противодействието срещу нея**. През изтеклата година наред с вече съществуващата Експертна група по проблемите на контрабандата и корупцията бе създадена и Експертна група по проблемите на сивата икономика и корупцията. По такъв начин се създава **консултативен механизъм за оценка и измерване на целия цикъл на „икономиката на престъпността“** - от сивия и черния (контрабанден) внос, през сивата икономика и корупционното преразпределение на мръсни пари, до реинтегрирането им чрез процедурите на прането на пари в официалната икономика.

Резултати от механизма за оценка на „икономиката на престъпността“

През годината бяха публикувани две разработки на *Коалиция 2000*, посветени на връзката между контрабандата и корупцията.

В **„Контрабандните канали в югоизточна Европа“** се анализират процесите на трансграничната престъпност в контекста на югославските конфликти. В частност е разкрита еволюцията от държавно-партиен монопол върху контрабандата в пост-югославските държави към вторичното приватизиране на контрабандните канали от онези, които първоначално са били подизпълнители на политическата воля на своите партийни и военни ръководства. Изтъква се и тревожният факт, че в Западните Балкани като политически субрегион се формира негласен алианс между сенческите структури на отделните държави и националните общности. В тази схема България играе ролята на посредник в международната контрабанда, свързваща Ориента със Западните Балкани, а оттам - с Централна и Западна Европа.

„Корупция, контрабанда и институционална реформа“ е разработка, в която са продължени редица теми от първата подобна публикация през 2000 г. За пръв път се прави класификация на корупционните равнища и практики в митниците. Публикувана е и експертна оценка за размера на контрабандата по групи стоки. В последната част на разработката се прави оценка на антикорупционната реформа в системата на МВР и в митниците и се правят препоръки за подобряване координацията и повишаване ефективността на мерките по пресичане на трансграничната престъпност.

И двете разработки са издадени на български и английски и могат да се прочетат на www.anticorruption.bg.

- Новият етап в осъществяването на **антикорупционните инициативи на общинско равнище** включва мониторинг върху „сивите зони“ на корупционен риск в местната власт и общинската администрация на редица български общини (обществени поръчки, използване на общинската собственост, работа с гражданските жалби срещу корупционни практики, общинска приватизация и други). По този начин е продължена и разширена локалната антикорупционна мрежа, иницирана от *Коалиция 2000* в партньорство с местни неправителствени организации. Оригинална инициатива е ор-

ганизирането на граждански контрол върху злоупотребите в сферата на строителството в рамките на Столичната община.

- Значителен обществен резонанс има активното включване на *Коалиция 2000* в публичния дебат по един от най-актуалните вътрешно- и външнополитически проблеми - **борбата срещу тероризма и организираната престъпност**. Бяха проведени обществени дискусии, в които вниманието беше насочено към връзката между организираната престъпност и корупцията и необходимостта от нови модели на противодействие. Широк отзвук получи редица форуми, организирани от коалицията с участието на представители на държавните институции, независими експерти и медиите. Сред тях бе публичното обсъждане на *Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт*, представянето на *Законопроекта за мерките срещу финансирането на тероризма*, дискусията по *Законопроекта за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност*, кръгли маси с участието на емблематични фигури в борбата срещу корупцията и организираната престъпност като депутата в Европейския парламент Антонио ди Пиетро, френския съдия-следовател Ева Жоли и др.
- През изтеклата година усилията на *Коалиция 2000* за установяване на институцията омбудсман в България получиха ново измерение. Докато на предшестващия етап коалицията концентрира вниманието си върху подготовката на законопроект, през 2002 година беше постигнат успех в практическото прилагане на механизми от типа на омбудсмана на местно ниво. По инициатива на коалицията в редица общини с решения на общинските съвети бяха въведени местни омбудсмани или граждански посредници. Практиката и опитът на местно ниво имат важно значение за въвеждането на тази демократична институция в България и за приемането на съответен закон.
- Сравнително нов е опитът на неправителствените организации за осъществяване на публично-частно партньорство в сектора на сигурността. Антикоруptionята се превръща в тема, която обединява интересите на реформиращите се сили за сигурност, някои неправителствени организации като Центъра за изследване на демокрацията и техните чуждестранни партньори.

Д.1.3. Проблеми и предизвикателства пред гражданските организации

Наред с успешните практики „третият сектор“ е изправен и пред някои **структурни слабости в антикорупционната дейност**:

- Слабата координираност между аналитичните центрове и фондации в сферата на антикорупцията.
- Ограничения времеви хоризонт на редица антикорупционни проекти, което не допринася за превръщането на тази проблематика в стратегически приоритет на съответните неправителствени организации.

- Недостатъчната координираност между чуждестранните организации, подкрепящи антикорупционни проекти, което пречи на по-ефективното подпомагане на „третия сектор“ и др.

Самият **неправителствен сектор продължава да генерира корупционни практики**. През изтеклата година в медиите бяха публикувани поредица от материали, в които се съдържат обвинения срещу фондации, специализиращи се в сферата на подпомагането на ромските общности в страната. В тях се критикува преразпределянето на донорските средства, голяма част от които не се използват за реализиране на целите на съответните проекти.

В тази връзка трябва да се отбележи фактът, че някои граждански организации използват своите платформи и декларирани социални цели за лично облагодетелстване на своите членове при минимален обществен ефект от разработваните от тях проекти. Запазва се тенденцията към фасадност в дейностите на някои неправителствени организации, които умело се приспособяват към приоритетите на финансиращите организации и се усъвършенстват в риториката на бюрократичния жаргон при отчитането на иначе твърде скромните си дейности. При недостатъчно ефективен контрол върху изпълнението на съответните проекти от страна на финансиращите организации възникват условия за корупционни злоупотреби в този сектор.

Д.2. Медии, информационна среда и антикорупция

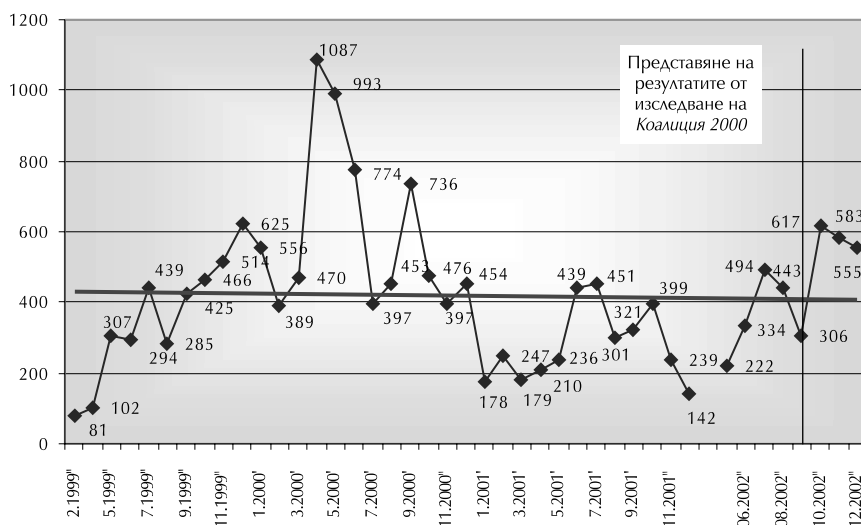
През изтеклата година медиите посветиха редица журналистически разследвания, анализи и коментари на корупционните практики. Голяма част от общото число разкрити и разследвани случаи тръгнаха именно от и чрез медиите. Нещо повече - **разследващата журналистика продължава да бъде по-ефективна в разкриването на корупционни престъпления от компетентните органи**, независимо от ограничените си функции и възможности.

В сферата на **политическата корупция** през 2002 г. вниманието бе фокусирано предимно върху предприетите от прокуратурата разследвания на приватизационни сделки, както и предположенията за корупция, свързани с дейността на сегашното правителство.

По-конкретно **медиите акцентираха върху следните проблеми на системната корупция:**

- запазващото се влияние на организираната престъпност върху механизмите на властта;

ГРАФИКА 31. БРОЙ КОРУПЦИОННИ МАТЕРИАЛИ В ПРЕСАТА ПО МЕСЕЦИ*



Източник: СМК - мониторинг на медиите

(*) Бележка: За периода януари - април 2002 не е провеждан мониторинг на медиите

- корупционните практики в органите, призвани да пресичат, разследват и наказват корупционните практики (силите за сигурност и съдебната власт);
- продължаващото съществуване на множество регистрационни и лицензионни режими;
- практиката на законно облагодетелстване на държавни чиновници, включително и от най-висшите етажи, чрез участието в управителни органи на предприятия;
- приемането на закони, оставящи съмнения за откровено лобиране и дори за „клиентелизъм“.

Наред с тях медиите отделиха внимание и на **причините за ниската ефективност на антикорупционните действия на сегашното управление**, сред които са:

- проблемите в координацията между отделните звена, занимаващи се с противодействие на корупцията;
- разминаването между обещанието за разкриване на големите корупционни престъпления и скромните резултати от дейността на изпълнителната власт в тази насока;
- кадрови решения, оставящи съмнения за корупция.

Повечето публикации и предавания обаче бяха свързани предимно с **корупционните практики по ниските етажи** (за подкупни полицаи, митничари и други държавни служители). Това може да е косвена индикация за обективно намаляване на случаите на политическа корупция. Същевременно преориентирането на редица журналисти към експониране на злоупотребите на по-ниските етажи в администрацията има и други причини:

- страх от наказателно преследване;
- липса на подкрепа от страна на силите за сигурност, администрацията и съдебната власт;
- липса на ресурс, време и финанси;
- притеснение от възможен натиск и подмолни действия спрямо самите медии;
- непрозрачност на висшите властови етажи.

Наред с тези пречки **работата на журналистите продължава да бъде затруднявана от недобре регламентираната и неясна правно-институционална среда**, в която работят и се развиват медиите. В това отношение трябва да се изтъкнат следните **проблеми**:

- затрудненият достъп до информация, често определяна с недостатъчно аргументи като секретна или като клас държавна или служебна тайна;
- запазващата се възможност за принуждаване на журналистите да издават източниците си на информация;
- административни пречки за получаване на необходима информация;
- продължаваща възможност за наказателно преследване за обида и клевета;

- недостатъци в регистрите;
- слабо взаимодействие както със силите за сигурност, така и със съдебната власт - основните звена в противодействието и наказването на корупционните практики;
- продължаващата инертност на компетентните органи, които рядко се самосезират от журналистически материали и разкрития, независимо от наличието на законови предпоставки в *Наказателно-процесуалния кодекс*.

Противоречива се оказва практиката по прилагането на приетия преди две години Закон за достъп до обществена информация. Нормативният акт се смята за крачка към премахване на част от пречките пред разследващата и антикорупционната журналистика, още повече че в него изрично бе записано правото на журналистите да не издават източниците си на информация.

Журналистите обаче се сблъскват с редица затруднения при позоваването си на този закон, а в определени ситуации се натъкват и на по-големи пречки отпреди. Емблематичен е случаят, при който правителството не даде своевременно разрешение за достъп до стенограмите от заседанията на Министерския съвет. В десетки други случаи на искания за достъп до обществена информация се стигна и до съдебни дела.

От 2002 г. са в сила и другите два от пакета информационни закони - *Законът за защита на личните данни* и *Законът за защита на класифицираната информация*. И двата нормативни акта все още не се прилагат ефективно; не са приети част от подзаконовите актове по тяхното прилагане. Съществуват основателни опасения, че двата закона и придружаващите ги актове биха могли да затруднят още повече достъпа до информация и да се превърнат в поредната пречка пред разследващата журналистика.

Продължава съществуването на текст в *Закона за радиото и телевизията*, който позволява **издаването на източник на информация**.

Друга група проблеми са свързани с професионалното утвърждаване на журналистите, които се изявяват в тази област. Все още се усеща **недостигът на подготвени и мотивирани журналисти**, които да отразяват тематичния кръг „корупция-антикорупция“.

В тази връзка следва публично да бъдат дискутирани редица **пречки и слабости в самите медии**:

- липсата на практически опит сред значителна част от ангажираните с тази дейност журналисти;
- недостатъчната правна култура на част от журналистите;
- липсата на достатъчно сериозна аргументация в публикациите и повърхностното излагане на фактите;
- силната склонност към сензационно репортерство, толерирано и дори поощрявано от редакционната политика на много издания;
- липсата на достатъчна отговорност при отразяване на корупционните разкрития, неохотата за проверка на изнасяните факти,

преувеличаването и манипулирането с данните и др.

- „бързата смъртност“ на журналистическите разкрития, причинена от стремежа към нови скандални истории, липсата на достатъчна мотивация за довършване на разследването и/или нежелание на съответните журналисти от конфронтиране с обектите на разкритията;
- случаи на използване на медиите за разчистване на междуличностни или междуинституционални спорове;
- появата на симптоми за деформация на независимостта на медиите и подчиняването на редакционната политика на някои от тях на групови и корпоративни интереси;
- налагането на негласно редакторско табу (или на журналистическа автоцензура) върху случаи, при които съдебната власт или силите за сигурност са злоупотребили с права и власт в ущърб на физическо или юридическо лице и др.

С оглед преодоляване слабостите и премахване на пречките пред разследващата журналистика е необходимо да се работи в **следните направления**:

1. Повишаване професионалната подготовка на журналистите посредством редица образователни инициативи:

- организиране на правни курсове за разследващите журналисти, както и изобщо за представителите на медиите, които се занимават с корупция;
- антикорупционни курсове за представители на медиите, подобно на образователните лекции, които се предвиждат за държавните служители;
- учредяване на награди за журналисти с най-голям принос в борбата с корупцията, залегнали още в Плана за действие срещу корупцията от 1998 г. на *Коалиция 2000*.

2. Подобряване на взаимодействието между медиите и държавните институции

- усъвършенстване на сътрудничеството между съдебната власт и силите за сигурност, от една страна, и средствата за масово осведомяване, от друга, включително и чрез създаването на специализирани информационни звена;
- създаване на „горещи телефони“ и на съвместни „бюра за сигнали“ както в рамките на съответните държавни институции, така и в самите медии;
- разкриване пред обществеността на всеки доказан случай на корупция, особено по висшите етажи на властта;

3. Подобряване на антикорупционното сътрудничество между медии и неправителствени организации

Важна инициатива в тази насока е иницирането през 2002 г. на **антикорупционен мониторинг на медиите в рамките на инициативата *Коалиция 2000***. Основна цел на мониторинга е определяне интензивността на медийното покритие на проблема „корупция“ и да-

ване оценка на ролята на медиите за формирането на общественото мнение и нагласи спрямо този феномен. За целта се създава база данни с всекидневно въвеждане на материалите от всички наблюдавани медии и се изготвят седмичен, месечен, тримесечен и годишен доклад за медийния мониторинг. Антикоруptionният мониторинг ще помогне и на журналистите да проследяват историята на коруptionните разкрития, както и тяхното отразяване в средствата за масово осведомяване.

Тази дейност ще позволи и създаването на **постоянен календар на коруptionните разкрития**, с помощта на който ще се проследява начинът, по който медиите и компетентните институции реагират след първоначалните коруptionни разкрития. Подобна инициатива ще позволи и на самите журналисти да се информират за статуса на отделните коруptionни казуси, както и за предисторията на последвалите разкрития.

Антикоруptionна група за натиск

Проектът „Антикоруptionна група за натиск“ на Асоциация АКЕСЕС-София (2001-2002 г.) използва медийни публикации за официално сезиране на прокуратурата за извършени коруptionни престъпления. Проектът комбинира гражданския контрол върху правоприлагащите органи с партньорството между гражданска група и структура на съдебната власт. По изпратени от групата 57 материала са образувани преписки: по 2 случая има образувани предварителни производства; по 19 случая са образувани предварителни проверки; по 5 случая има издадени постановления за отказ от образуване на предварително производство и преписките са прекратени; по 7 случая е установено, че има висящи и просрочени следствени дела.

Сезирането на прокуратурата по проекта се извършва въз основа на резултатите от специализирано медийно наблюдение върху т.нар. конкретизирана коруption. Този тип наблюдение включва селекция и анализ на изнесените в медиите конкретни сигнали за коруptionни практики.

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.

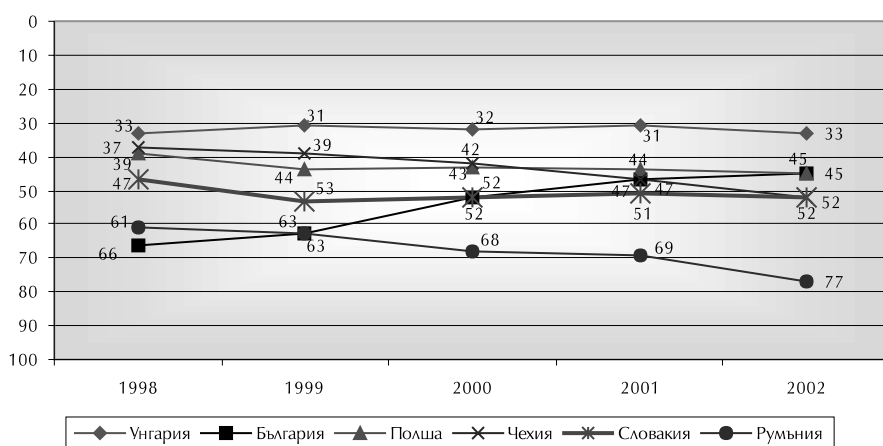
Независимо от развитието на международно - правните инструменти **създаването на общи стандарти при оценката на корупцията продължи да бъде проблематично**. Трудностите в тази насока се дължат на голямата нееднородност на страните - членки на международните организации, създаващи общо законодателство 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.