

I. УВОД. КОРУПЦИЯТА В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ - ПРОБЛЕМИ, НАСОКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ

Корупцията е глобално явление. От нея са застрашени не само страните в преход, но и развитите демокрации. Неблагоприятният ефект на корупцията има различни измерения - икономически, морални, обществени. Проблемът има световни мащаби - корупцията се оценява като един от десетте основни фактора за неконкурентоспособност на икономиката. Тя ограничава инвестициите и забавя икономическия растеж. Според едно изследване, цитирано неведнъж у нас, ако една страна се придвижи по скалата на корупционния индекс от 6 до 8 (като 0 е индекс за висока, а 10 за незначителна корупция), инвестициите ще нараснат с 4 %, което ще доведе до икономически растеж - увеличение на brutния вътрешен продукт с 0,5 % и увеличаване на заетостта. Корупцията се отразява отрицателно и върху конкурентните механизми на пазарното стопанство, намалява бюджетните приходи, увеличава разходите по сделките, а оттам - и цените на стоки и услуги. Силен негативен ефект има корупцията върху доверието в държавните институции, тя поставя под съмнение демократичния характер на управлението, особено в неукрепнали демокрации като нашата. Корупцията руши ценностната система на обществото и е средство за настъпление на организираната престъпност. За страните в преход, където се проявява силно, корупцията е сериозна пречка за интегрирането им към общността на развитите икономически и социално демокрации.

Да се дефинира корупцията, е трудна задача. Като феномен тя е проникнала в различни сфери на обществения живот - държавната и общинската администрация, партийните структури, здравеопазването, образованието. Нейните форми на проява са разнообразни - от подкуп до получаване на услуги - пазарни позиции, длъжности, обучение на деца в престижни университети, осигуряване на почивки и забавления и др. Една от разпространените дефиниции за корупцията, която общо очертава рамките на явлениято, без да прецизира формите на проява, е: „Злоупотреба с власт - икономическа, политическа и административна, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правата и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество.“

Корупционното поведение ясно може да се разкрие най-вече там, където е пресечната точка между държавния и частния сектор - когато държавните

служители вземат управленско решение, свързано с интересите на частни лица, когато „публична услуга“ се заменя срещу частна услуга.

Корупцията в държавния апарат е най-тежката форма на корупция, тъй като се отразява неблагоприятно върху интересите на цялото общество и правата на личността. Тя често е свързана с прикриване на престъпление или правонарушение и има за последица осуетяване на наказанието, което извършителят трябва да понесе. Същевременно самите държавни органи са уязвими, дори държавни органи, които са призвани да водят борба с корупцията, често се оказват благоприятна среда за проявлението ѝ. У нас обществената нагласа към държавната администрация е критична и по-скоро негативна. Според социологическите изследвания 76 % от българите споделят мнението, че повечето държавни служители са корумпирани.

Въпреки трудностите при идентифициране на явлението могат да се очертаят сферите на държавна дейност, които най-силно са изложени на риск от корупция. Тяхното изследване, откриването на слабите им страни може да доведе до нормативни решения, чрез които успешно се ограничават условията за корупция. Точната диагноза е предпоставка за успешно лечение на болестта. Тези сфери са: приватизацията, възлагането на държавни и общински поръчки, разрешителните и лицензионните режими, случаите, в които могат да се вземат решения по усмотрение, без ясно очертани от закона изисквания и параметри, събирането на данъци и мита, контролна дейност, свързана с правомощия да се установяват нарушения и да се налагат санкции, и др. Допълнителни фактори са липсата на ясни правила за административна дейност (срокове, контрол, санкции), ниското заплащане на труда на държавните служители, склонността на гражданите да решават проблемите си, давайки подкуп, почти пълната липса на прозрачност при вземането на управленски решения и др.

Многообразието на условия и фактори за проявление на корупцията изисква противодействието срещу този феномен да бъде също многопосочно. Общественият диалог за преодоляване на корупцията очерта две основни тези: според първата проблемът с корупцията ще се реши автоматично в процеса на либерализиране на икономиката. Самото наличие на институции и механизми, изградени по модела на развитите страни, е достатъчно за ограничаване на корупцията, не са необходими други усилия. Другата теза застъпва виждането, че с корупцията трябва да се води борба чрез активни комплексни методи, включващи система от мерки за изменение на законодателството. Социологическото проучване, проведено от Центъра за изследване на демокрацията през май 1998 г. прави изводи, близки по-скоро до второто виждане. Според това изследване българското общество разчита преди всичко

на строги мерки - контрол и наказания - като ефективно средство за борба с корупцията.

Едно от средствата, без които борбата с корупцията у нас не може да бъде успешна, е законодателна реформа в административната сфера. Тя трябва да въведе механизми за ограничаване на корупцията, да създаде неблагоприятна за развитие на корупцията институционална и правна среда.

Съществена причина за разпространението на корупцията в държавния апарат е липсата на модерно законодателство. Не са уредени правно значими сфери на дейност на администрацията. Това може да бъде постигнато само по нормативен път. У нас няма достатъчна нагласа за осигуряване на достъп на гражданите, недържавните юридически лица и средствата за масово осведомяване до информация за дейността на държавните органи.

Правото на обществен достъп до официални документи има роля на контролен механизъм - упражнявайки това право, обществото има възможност да контролира действията на държавната власт. Тази функция на обществен контрол оказва влияние и върху работата на самите държавни органи. Възможността техните действия да станат публично достояние, е важна гаранция за законосъобразното функциониране на тези органи и възпиращо средство за злоупотребата с власт. У нас е в сила конституционен текст, уреждащ правото на гражданите на информация. Това е разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от Конституцията на Република България, според която „Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна, или не засяга чужди права“. Но все още липсва законова уредба на това право, процедури за упражняването му, обектите на достъп, последиците при отказ и т.н. В други правни системи - на САЩ, Канада, Русия, Австралия, Великобритания, Унгария - са приети специални закони, които регламентират достъпа на гражданите и юридическите лица до информация за дейността на държавните органи. Уредени са не само процедурите за предоставяне на информация при поискване, но и формите на публично отчитане на администрацията за своите действия.

Приемането на такъв закон у нас е необходимо, тъй като безспорно ще доведе до повишаване на доверието в публичната власт и ограничаване на корупционните нагласи у държавните служители.

Друг проблем, свързан с дейността на администрацията, който поражда условия за корупция, е широкото и необосновано разпространение на лицензионни и разрешителни режими, които са питателна среда за корупция. В законодателството ни липсват достатъчно ясни и твърди ограничения на

дискреционната власт на държавните органи, не са уредени детайлно техните задължения, не са поставени изисквания за безпристрастност и последователност при вземането на решения. Поради това често дискреционната власт се материализира в произволни и необосновани решения. Все още липсват развити правни механизми за контрол (административен, съдебен, обществен) на такива решения. В други страни - САЩ, Великобритания, Канада - законодателството предвижда като специално основание за отмяна на едно административно решение неговата необоснованост. Въпреки че съдебният контрол над административните актове у нас е конституционен принцип, все още не-малко са административните актове, изключени от съдебен контрол без сериозни мотиви за това. В тази насока нашето законодателство се нуждае от реформа. Необходим е един преглед и промяна на действащите разрешителни и лицензионни режими и на всички законодателни положения, които дават възможност административните органи да се произнасят и да вземат решения произволно и по усмотрение.

Друга сфера, в която липсва последователна законодателна политика и която засилва условията за проява на корупция, е „конфликтът на интереси“ в администрацията. Когато в закона се обяви несъвместимост на служебно положение с частни интереси, това може да предотврати използването на служебно положение за лични цели и да осуети корупционно поведение. Други законодателства са предвидили механизми в тази насока. Например конфликтът на интереси се преследва по Наказателния кодекс на Съединените американски щати. У нас с малки изключения, съдържащи се в отделни специални закони (Закона за Българската народна банка, Закона за застраховането, Закона за конкуренцията и още няколко други), не е решен задоволително проблемът за преодоляването на възможни конфликти на интереси. Не са установени ясни и конкретни изисквания за несъвместимост и съответно не са прекъснати възможните канали за корупционно въздействие. Не е установено например като принципно положение задължението на всеки държавен служител да декларира наличието на лични и делови интереси при решаване на всеки конкретен въпрос, и съответно не са предвидени механизми за контрол за спазването на такова задължение.

По наше мнение въвеждането в законодателството на предложените мерки може ефикасно да доведе до такива условия в работата на държавната и общинската администрация, които да ограничат до минимум проявите на корупция. Освен изброените механизми могат да бъдат предприети и други мерки - ротация на служители, приемане на професионални етични кодекси, които в развитите държави са доказали своята ефективност за ограничаване на корупцията.

Същевременно ролята на законодателните промени не трябва да се абсолютизира. Реален ефект може да има само когато законът се прилага последователно. Затова е нужна обществена воля, антикорупционна нагласа, обединяване на усилията на гражданското общество - граждани, неправителствени организации, държавни и общински структури.

В това издание ви предлагаме разработки на чужди специалисти, съдържащи препоръки за борбата с корупцията в държавната администрация. Включен е и текстът „Принципи на административното право и европейското административно пространство“, който на пръв поглед не е свързан пряко с борбата с корупцията. Представени са принципите, спазвани от държавните администрации на страните - членки на Европейския съюз. В настоящия момент България води преговори за присъединяване към структурите на Европейския съюз и реформата, която предстои да се проведе в държавната администрация, трябва да е изцяло съобразена с тези принципи. Това е един непряк начин за борба с корупцията и ще доведе до нейното намаляване.

Христоматията е предназначена за широк кръг лица - държавни служители, представители на законодателната и съдебната власт, студенти и преподаватели, сдружения, които полагат усилия за преодоляване на проблема с корупцията в нашето общество.

Изданието е част от инициативите на *Коалиция 2000* под названието **Чисто бъдеще**. В нея са обединени усилията на 15 неправителствени организации, ползва се с подкрепата на авторитетни международни организации, български и чужди експерти. Разработеният от *Коалиция 2000* План за действие срещу корупцията е широко разпространен и се одобрява от държавните институции, медиите и гражданите у нас.

април, 2000 г.

*Свилена Симеонова
Валери Димитров*