

ЧИСТО БЪДЕЩЕ

Ограничаването на корупцията в българското общество изисква не само институционални и законови мерки, но и условия за установяването в обществото на правов ред. В този смисъл от решаващо значение е създаването на политическа и икономическа култура, основана на доверие и уважение към държавните и правителствените 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 и международни организации и отделни личности, които разработват и прилагат План за действие срещу корупцията, Система за мониторинг на корупцията и Антикорупционна информационно-образователна кампания.

Коалиция 2000
ул. „Лазар Станев „ 1
София 1113
Тел.: 971 3000
Факс: 971 2233
E-mail: coalition2000@online.bg
www.online.bg/coalition2000

СЪДЪРЖАНИЕ

ОБРЪЩЕНИЕ НА ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ КЪМ УЧАСТНИЦИТЕ В ОБЩЕСТВЕНО-ПОЛИТИЧЕСКИЯ ФОРУМ НА <i>КОАЛИЦИЯ 2000</i>	5
ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА	7
СИСТЕМА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА:	57
КОРУПЦИОННИ ИНДЕКСИ НА <i>КОАЛИЦИЯ 2000</i>	59
МЕТОДОЛОГИЯ И ДИЗАЙН	69
ПРИЛОЖЕНИЯ:	93
КОРУПЦИЯТА: АНОТИРАНА БИБЛИОГРАФИЯ	95
МЕЖДУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И РЕГИОНАЛНИ СПОРАЗУМЕНИЯ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА	133
ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	139
ПРОЦЕСЪТ <i>КОАЛИЦИЯ 2000</i>	157

ОБРЪЩЕНИЕ НА ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ КЪМ УЧАСТНИЦИТЕ В ОБЩЕСТВЕНО- ПОЛИТИЧЕСКИЯ ФОРУМ НА *КОАЛИЦИЯ 2000*

Уважаеми госпожи и господа,

Приветствам и подкрепям инициативата на *Коалиция 2000*.
Корупцията не е продукт на демокрацията, но може да се превърне в една от най-големите пречки за утвърждаването на демократичните ценности. Още преди 2000 години римляните са познавали някои от нейните форми, като например подкупа, наричан от тях с ирония *argumentum argentarium* — т. е. парично доказателство. Римският политик Марк Тулий Цицерон обичал да казва, че неподкупността е единственото качество, което би оценил и у враговете си.

Противодействието срещу корупцията днес налага в най-висока степен обединяване на обществото в защита на неговите интереси. Уверен съм, че Вашият форум ще даде реален принос за съгласуване на приоритетите в антикорупционните действия на управляващите, от една страна, и на гражданското общество, от друга. Лично аз не се съмнявам, че една „коалиция“ между неправителствени организации и представители на държавната власт има бъдеще в новата ни социална практика.

Антикорупционната кампания в България е необходимо условие и за приобщаването ни в европейското пространство. Защото корупцията води към изолация и бедност, а демокрацията означава просперитет и участие в световното стопанство.

Желая успешна и ползотворна работа на Вашия форум и на всички общественополлезни инициативи на *Коалиция 2000*.



Петър Стоянов

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	11
А. Първа насока на действие: създаване на обща институционално-правна среда за овладяване на корупцията	13
А. 1. Реформа в публичната администрация	13
А. 2. Създаване на нови и усъвършенстване на съществуващи институции и звена с контролни и наблюдаващи функции	18
А. 3. Развитие на системата за държавни и общински поръчки	21
А. 4. Реформа на партийната сфера	22
Б. Втора насока на действие: реформа на съдебната система	24
Б. 1. Законодателна реформа	24
Б. 2. Реформа в организацията на работа на съдебната система	27
Б. 3. Подобряване на кадровия подбор и професионалното усъвършенстване	28
Б. 4. Предприемане на мерки за разкриване на корупцията сред работещите в съдебната система	29
В. Трета насока на действие: ограничаване на корупцията в стопанската сфера	30
В. 1. Прозрачност и отчетност в приватизационния процес	30
В. 2. Либерализиране на условията за развитие на частния бизнес	32
В. 3. Ограничаване на корупцията във финансово-стопанските отношения в частния сектор	33
В. 4. Повишаване на ефективността на арбитражното производство между стопанските субекти	34
Г. Четвърта насока на действие: засилване на гражданския контрол в борбата срещу корупцията	35
Г. 1. Развитие на институционалната рамка на гражданския контрол	35

-
- Г. 2. Ангажиране на професионалните обединения и синдикатите с антикорупционната кампания **37**
 - Г. 3. Сътрудничество със средствата за масова информация за реализиране на антикорупционната кампания **38**
 - Г. 4. Взаимодействие с религиозните институции за нравствено пречистване на обществото и противодействие на корупцията **40**
 - Д. Пета насока на действие: промяна на обществените представи за корупцията 41**
 - Д. 1. Антикорупционна и информационно-образователна кампания „Чисто бъдеще“ **41**
 - Д. 2. Разяснителна дейност за правата на гражданите и задълженията на администрацията в сферата на административните услуги **43**
 - Д. 3. Антикорупционна програма в системата на държавното образование на различните равнища **43**
 - Д. 4. Очаквани пречки за реализиране на целите на информационно-образователната кампания **44**
 - Е. Шеста насока на действие: международно сътрудничество 45**
 - Е. 1. Сътрудничество с международните организации и интеграционни образувания **45**
 - Е. 2. Международни икономически, финансови и търговски институции и организации **49**
 - Е. 3. Сътрудничество с други международни организации **52**
 - Е. 4. Регионални организации и инициативи **53**
 - Е. 5. Сътрудничество на двустранна основа **54**
 - Е. 6. Сътрудничество с институциите за държавна помощ на двустранна основа **55**

УВОД

Планът за действие срещу корупцията е съставен от водещи български експерти, участници в процеса *Коалиция 2000*. Планът за действие е резултат от интензивни консултации с български и международни правителствени и неправителствени организации и предлага система от мерки и дейности за овладяване и ограничаване на едно от най-опасните социални явления. Приоритетното значение на борбата срещу корупцията се обуславя както от размерите на незаконното преразпределение на ресурси в ущърб на гражданите, така и от обстоятелството, че корупционният натиск е сериозен рисков фактор, който ограничава чуждите инвестиции и отслабва външната помощ за българския преход, а от друга страна — деморализира националния потенциал за извършването му. Наред с това липсата на адекватно обществено противодействие срещу това явление компрометира усилията за утвърждаване на демократични ценности и установяване на правов ред в страната. И обратното, осъществяването на качествен напредък в овладяването на корупцията е важно политическо условие за присъединяването на България към Европейския съюз.

При дефинирането на сложното понятие „корупция“ най-често се визира злоупотребата 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. Широтата на тази дефиниция се налага поради обстоятелството, че противодействието срещу един от най-опасните феномени не само в национален, но и в глобален мащаб изисква координирани усилия, които да ангажират както държавата, така и гражданите, без да се изключва нито един сектор на обществения живот.

Дългосрочната цел е да се ограничат в рамките на възможното корупцията и деструктивните последици от нея за цялото общество. Планът за действие срещу корупцията не се гради върху илюзорните надежди, че е възможно веднъж завинаги тя да се изкорени, нито пък че човешката природа подлежи на внезапна и радикална промяна. В средносрочен план целта е овладяването на корупционния натиск и извършването на прелом в отношението на обществото спрямо неправомерните форми на облагодетелстване.

Планът за действие отдава приоритетно значение на създаването на институционално-правна среда за борба срещу корупцията. Реформирането на държавната администрация и съдебната система в посока към увеличаване на прозрачността и отчетността са необходима предпоставка за изграждането на ефективен антикорупционен механизъм.

Друга важна област е сферата на частния бизнес, където в условията на прехода бяха акумулирани порочни практики и негативен опит на взаимодействие с органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт и политическите партии. В частност особено внимание се отделя на ограничаването на корупционния потенциал в процедурите по

раздържавяване и приватизация, както и при либерализирането на предприемаческата дейност.

Гражданското общество трябва да бъде инициаторът и главният двигател на публичната кампания, която на този етап условно обозначаваме като „Чисто бъдеще“. За целта е необходимо да се намери вярната формула на конструктивното взаимодействие с властите, което да съчетава принципа на партньорството с този на гражданския контрол.

От особено важно значение е сътрудничеството с международните организации, чуждите държави и експерти при дефиниране параметрите на антикорупционната инициатива и нейното интегриране в многостранните усилия за ограничаването на корупцията в страните в преход и в останалата част на света.

А. ПЪРВА НАСОКА НА ДЕЙСТВИЕ: СЪЗДАВАНЕ НА ОБЩА ИНСТИТУЦИОНАЛНО- ПРАВНА СРЕДА ЗА ОВЛАДЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА

А. 1. Реформа в публичната администра- ция

А. 1. 1. Общи положения

Сегашното състояние на държавната и общинската администрация съответства на преходния характер на българската държавност и липсата на адекватна правно-институционална култура. Наследените и ново-придобитите пороци на бюрократизма пречат на ясното разграничаване на публичната от частната сфера и създават благоприятна среда за разрастването на корупцията в държавния и общинския апарат. От друга страна съчетанието между непрофесионализъм и лоша организация, неясните критерии и неразграничената компетентност между институциите и отделните длъжности в тях затрудняват реформата и водят до дестабилизиране на държавната власт. Сферите, където най-ясно се среща корупционно поведение, са: лицензиране, събиране на бюджетни приходи (мита, данъци), упражняване на контролни функции, включващи налагане на санкции, възлагане на държавни и общински поръчки и др.

А. 1. 2. Цели

Препоръчаната реформа е насочена към създаване на модерна законова рамка на административната дейност и административното обслужване на населението. В нея ще бъде въплътен и принципът за ограничаване и предотвратяване на корупцията чрез правни механизми, съответни институционални и законодателни мерки. Тя предполага управленско и организационно укрепване и ясно регламентиране на отношенията между държавните органи, от една страна, и частния сектор и гражданите, от друга.

А. 1. 3. Дейности

А. 1. 3. 1. Приемане на устройствен закон за държавната администрация.

С него ще се постигне единна структура на държавния апарат и ефективен контрол върху звената му, ще се избегне дублирането на функции между различни самостоятелни ведомства (агенции) и структури на министерства; между местни структури на централната власт и местни органи. Резултат може да се очаква и в посока на преодоляване на сегашното размиване на правомощия и отговорности. Ясните структури и правомощия и познаването им от гражданите ограничават въз-

можността държавни служители да използват служебното си положение за лична облага.

А. 1. 3. 2. Създаване на законови гаранции за прозрачност в работата на държавната администрация.

Гарантираната прозрачност ще повиши обществения контрол върху дейността на държавния апарат. В тази насока може да се препоръча сформирани на информационни звена във ведомствата, които да приемат жалби от граждани и да ги информират за резултатите. Всяко ведомство трябва да изработи вътрешни правила и процедури за приемане и разглеждане на отправени до него жалби и молби на граждани на основата на действащите нормативни актове. Прозрачност ще се постигне и чрез изработване на механизми за отчетност и информиране на общественото за дейността на ведомствата — създаване на звена за информация и връзки с обществеността и медиите. Това може да се регламентира с устройствените им правилници. Особено важно условие за прозрачност е гарантиране и регламентиране на достъп до информация във ведомствата на независими медии, както и на съсловните и другите неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответното ведомство. Достъп до информация за резултатите от разглеждането на жалбите на гражданите трябва да се гарантира и за самите тях. Те трябва да могат да следят движението на оплакванията си. Тази същностна част от прозрачността на властта трябва да се гарантира с приемането на Закон за достъп на гражданите и неправителствените организации до правителствената документация.

1. 3. 3. Прехвърляне на отделни дейности и услуги от администрацията в частния сектор.

По обясними причини посткомунистическата държава е монополист на публичните услуги, което предполага поддържането на тромав и неэффективен държавен и общински апарат и снижава ефективността му. С предлаганото освобождаване на администрацията от определени дейности се цели създаването на конкурентен вместо „черен пазар“ на същите дейности, които сега лошо и корумпирано извършва държавната администрация. Така ще се освободи организационен и кадрови ресурс в държавните институции, който може да се пренасочи към контрола. Наред с това частните фирми, които биха се ангажирали с предоставянето на административни услуги, не само ще получат допълнителен стопански стимул, но и ще се утвърждават като обществено отговорен сектор в пазара на услугите. Има всички основания да се очаква, че пряка последица от административната децентрализация ще бъде ограничаването на възможностите и предпоставките за корупция.

А. 1. 3. 4. Създаване на орган със специални правомощия да разследва случаи на корупция и да ги предава на компетентните органи за търсене на наказателна отговорност (прокуратура, съд).

Възлагането на борбата с корупцията на специализиран орган съществува в практиката на други страни. Могат да бъдат обсъдени няколко варианта за създаването на този орган. Оптималният е той да бъде на пряко подчинение на Парламента, което ще го извади от системата на изпълнителната власт и ще гарантира в най-голяма степен неговата обективност и автономност. Други възможни варианти са изграждането на

звена в съответните ведомства или на орган към Министерския съвет или към министъра на финансите наред с други негови правомощия (финансова полиция). Специализираният орган трябва да се създаде със специален устройствен закон или да се регламентира със Закона за държавната администрация, като задължително се ползва с широка политическа подкрепа. Основните параметри в статута на такъв орган, особено ако той действа на национално равнище, са оперативна независимост и права да разследва високи държавни нива, малък числен състав и независимо и прецизно подбрано ръководство, възможности за достъп до документация, разпит на свидетели и др. За да се предотврати използването на тази институция за политически цели или самата тя да стане инструмент за корупция, по законодателен път трябва ясно да се определят стандарти за започване на разследването, обективни критерии за приключването му, за да не се проточва неоправдано, а също да се осигури неговата поверителност. Възможно е вместо създаването на нова институция или звена да се развие дейността на сега съществуващи органи. Така ще се избегнат и евентуални спорове за компетентност.

А. 1. 3. 5. Ролята на звената, чиято дейност се финансира по линията на извънбюджетните сметки.

Първият вариант е тези звена да бъдат закрити, за да се избегне сегашното положение, при което те работят като частни структури. В този дух са и препоръките на МВФ за закриване на повечето извънбюджетни фондове и централизирането им в бюджета. Вторият вариант отчита обстоятелството, че чрез извънбюджетните фондове се намалява бюджетната тежест и звената на такава издръжка не трябва да се спират да формират свои доходи, но разбира се, като спазват изискванията за отчетност.

А. 1. 3. 6. Ограничаване на обхвата на разрешителните и лицензионните режими.

- Необходимо е разрешителните и лицензионните режими да бъдат регламентирани само в закон, като всички условия по издаването на разрешения и лицензи се регламентират в него, а не в подзаконови нормативни или индивидуални актове.

- Те трябва да се сведат до сферите, където са абсолютно необходими. В областите, в които функционират разрешителни режими, трябва да се препоръча въвеждане на по-големи гаранции за прозрачност. Институциите, които издават разрешителни или лицензии, трябва да са отчетни и отговорни пред обществото за своите действия.

- Разрешителни и лицензионни режими, нерегламентирани в специален закон, не се допускат.

- Трябва да се премахнат многобройните досегашни наредби, заповеди и инструкции, регламентиращи разрешителни и лицензионни режими.

- Същото се отнася за всички законови текстове, които дават възможност за издаване на разрешения и лицензи по целесъобразност (пример в това отношение са Законът за конкуренцията в частта му за рекламата, проектозаконът за медиите и т. н.).

- Да се разширят възможностите за контрол върху отказите за издаване на разрешения и лицензи.

А. 1. 3. 7. Регламентиране по нормативен път на основните изисквания за спазване на процедурите в административната дейност.

- В областта на външната търговия да се спазват точно ангажиментите, поети към Европейския съюз и Световната търговска организация.
- В областта на финансите и валутния режим да се спазват точно ангажиментите, произхождащи от членството ни в МВФ, включително приетия от страна на България чл. 8 от устава му.

Това ще доведе до усъвършенстване на начина на действие, методите и технологията, прилагани в администрацията, а оттам — до подобряване на административното обслужване на населението. Резултатът може да се постигне чрез въвеждане в специалните нормативни актове, уреждащи дейността на административни звена, на изискванията относно вземането на решение (срокове, в които да се произнесе органа, начини на информиране на гражданите за взетото решение и др.). В тази насока може да се разработи и проведе пилотен проект с експеримент в малка или средно голяма община и се проследи антикорупционният ефект.

А. 1. 3. 8. Промени в законодателството, които да сведат до ниски равнища възможностите за субективна преценка от страна на администрацията.

Това може да стане с ясно регламентиране на права, задължения и процедури във връзка с упражняването на дискреционни (взимане на решения по целесъобразност) правомощия, с преосмисляне на философията на присъствието на държавата в обществото.

А. 1. 3. 9. Приемане на Закон за държавния служител.

В него ясно трябва да се очертаят правата, задълженията и отговорностите на държавните служители. Конкретни стъпки за ограничаване на корупцията в тази връзка могат да бъдат:

- Обучение на държавните служители на всички равнища и формулиране на ясни насоки на работа и правила за поведение.
- Регламентиране на задължението за деклариране на доходите и имуществото на работещите в администрацията и техните семейства (наред с въвеждането на такова задължение и за народните представители). Това е тясно свързано със статута на органите, които ще имат правомощието да искат тази информация и да извършват проверки по нея. Те трябва да се ползват с възможността да искат от служителя доказателства за законен произход на съответния доход и имущество, а не да са натоварени с тежестта на доказване на твърдението за незаконен произход (обратна тежест на доказване). Такива могат да са или инспекторатите към министерства, или национални служби — Финансова полиция, Бюро за разследване на финансови нарушения.
- Регулиране на допустимостта на подаръци, получавани от държавния служител, за които следва да се следи чрез средствата на вътрешен контрол.
- Въвеждане на публичен регистър, който да осигури прозрачност на финансовото и имущественото състояние на държавни служители на ръководни длъжности.
- Предотвратяване случаите на „конфликт на интереси“.

А. 1. 3. 10. Да се въведе система за оценяване на работата на служителите, включваща дисциплинарни процедури, с цел ефективен вътрешен контрол.

Контролът може да се осъществява от орган към министъра на държавната администрация, както е предвидено в проекта за закон за държавния служител.

А. 1. 3. 11. Подобряване заплащането на труда на държавния служител, съчетано с надеждни механизми за контрол и оценка.

Това ще повиши неговата мотивация и ще подобри социалния му статус.

А. 1. 3. 12. Създаване на вътрешни регулативни правила и подробни настолни инструкции.

За да се постигне тази цел, правилата и инструкциите, регламентиращи отношенията на гражданите с институциите, трябва да са общодостъпни и прозрачни. Освен това регламентът трябва да бъде пределно прост, ясен и конкретен. Публикуването на правилата и инструкциите в печата ще доведе до по-добро познаване от гражданите на техните права, както и на задълженията на държавните служители. По този начин самите правила и процедури ще придобият по-голяма обвързваща сила за държавните служители. Спазването им ще представлява гаранция срещу произвол и злоупотреби с интересите на гражданите.

А. 1. 3. 13. Законодателно регламентиране на различни по тежест и вид последици и санкции за държавния служител при случаи на корупция.

Необходимо е да се търси не само наказателна, но и дисциплинарна отговорност. Възможността да се търси различни видове правна отговорност ще има възпиращ ефект върху поведението на държавния служител. Би могло да се обмисли въвеждането на дисциплинарно наказание „понижаване в длъжност“ и на имуществена отговорност на служителите при сключване на неизгодни сделки, съчетани с корупция. Гражданската отговорност се преценява като по-ефикасна в случая. Имуществената отговорност трябва да включва и евентуалните разноски за прекратяване на договора. Същевременно служителят, разкрил корупцията, би могъл да се стимулира и да получи част от обезщетението или глобата, дължими от корумпираното лице.

А. 1. 3. 14. Въвеждане на законова забрана държавният служител да членува в управителни тела на търговски дружества, за да се осигури независимост при взимане на решения. Изключенията от тази забрана трябва да са разумно преценени и изчерпателно уредени в закона, така че, от една страна, да не се заобикаля, а от друга — да не се превърне в потенциална бариера за наемане на квалифицирани кадри в държавната администрация.

А. 1. 3. 15. Въвеждане на ограничения относно попадане в пряка йерархична зависимост на държавен служител спрямо лице, което е съпруг, роднина по пряка линия и по сребрена-до четвърта степен. Забраната би могла да се отнася само за сделки и действия, при които е налице такава зависимост, а не за заемане на длъжност по начало.

А. 1. 3. 16. Включване в специалните закони или подзаконови актове на механизми на ротация на държавни служители.

По този начин те могат да запазят квалификацията си и да развиват уменията си, попадайки на еднотипни длъжности със сходни функции, като същевременно се избегне рутинната обвързаност с точно определени частни лица.

А. 2. Създаване на нови и усъвършенстване на съществуващи институции и звена с контролни и наблюдаващи функции

А. 2. 1. Общи положения

Съществуващите държавни институции и звена с контролни и наблюдаващи функции не винаги са в състояние да осигурят навременно и ефикасно противодействие на корупционните явления и всевластието на администрацията. Самите специализирани институции не са предпазени априори от корупция. Констатират се случаи на злоупотреба и сред служителите, в чиито правомощия е възпирането на различните форми на корупция и предприемането на мерки срещу нейните прояви. При това положение изключително важна следва да бъде ролята на новосъздадената постоянна парламентарна Комисия за противодействие на корупцията и организираната престъпност наред с усъвършенстването на досегашните и създаване на нови институции за наблюдение и контрол на корупционните прояви.

А. 2. 2. Цели

Да се засили ролята на съществуващите и да се създадат нови институции с контролни и наблюдаващи функции в противодействието на корупцията. Става дума за институции извън съдебната система, които може да имат твърде различен статус — същински контролни функции (напр. Сметната палата) или по-скоро наблюдаващи функции и посредническа роля без властнически правомощия и ресурси. Това, което ги обединява е, че по силата на своето предназначение тези институции следва да играят ролята на допълнителна гаранция срещу различните форми на корупция и последиците от нея.

А. 2. 3. Дейности

А. 2. 3. 1. Усъвършенстване ролята на Сметната палата като висш държавен орган на независим външен контрол за изпълнение на бюджетите, приемани от Народното събрание и общинските съвети.

Важността на тази институция се предопределя от обстоятелството, че обект на нейния контрол са всички организации на издръжка от съответните бюджети или получаващи средства от тях (в това число и органите на сигурността и специалните служби), извънбюджетните сметки, взаимоотношенията на БНБ с държавата, приходите и разходите на юридическите лица с идеална цел и фондовете, образувани с бюджетни средства или гарантирани от държавата и др. В правомощията на Сметната палата като конституционен орган влизат проверки, съставянето на актове за констатации, наказателни постановления, разпореждания за спиране на действия, които създават опасност за увреждане на държавно имущество или на незаконосъобразно изразходване на бюджетни средства и др.

На първо място, нужно е да се анализира досегашната практика на Сметната палата, като се обобщят най-често срещаните случаи на нару-

шения и се направи преценка на резултатността на упражнявания контрол.

На второ място, препоръчително е да се формулират конкретни предложения за законодателни промени (главно в Закона за Сметната палата, съответни изменения и хармонизиране на Закона за БНБ, Закона за банките, Закона за счетоводството), които да допринесат за утвърждаването на Сметната палата като висш орган за независим външен контрол и за подобряване на нейната дейност от гледна точка на борбата срещу корупцията, както следва:

- Възприемане на европейските и международните принципи за външен и вътрешен контрол, в т. ч. преодоляване на дублирането на контролни полета.
- Разширяване на формите и методите на макроикономическия контрол; засилване на аналитичната част на контрола и разработване на форми за оценка на дейността на системата на макроравнище (доклади и информации до Народното събрание).
- Засилено използване на формите за текущо наблюдение върху подконтролните обекти.
- Засилване на превантивния контрол, осъществяван от Сметната палата.
- Изграждане на подходяща информационна база.
- Развитие на консултативната функция на Сметната палата, вземането на становище при обсъждане на законопроекти във функциите на системи, подконтролни на Сметната палата.
- Усъвършенстване на структурата на Сметната палата: обособяване на правен консултативен съвет към нея; формиране в структурата ѝ на звено, опосредстващо взаимоотношенията ѝ с Парламента и т. н.
- По-ясно регламентиране на взаимоотношенията на Сметната палата с другите държавни институции (Народното събрание, органите на съдебната система, БНБ, Държавния финансов контрол), на взаимодействието между тях и същевременно разграничаване на функциите в сферата на контрола; създаване на подкомисия към бюджетната комисия и на регламент, предоставящ възможност за информиране и обсъждане в Народното събрание на значими проблеми, резултат от дейността на Сметната палата, отправяне на доклади от нея до Народното събрание при обсъждането на държавния бюджет и оценки за състоянието на държавния дял в реалния и банковия сектори.

Усъвършенстването на ролята на Сметната палата като орган за независим външен контрол върху изпълнението на бюджета и държавното участие е свързано, от една страна, с усъвършенстване на бюджетните процедури, вкл. консолидирането на бюджета и максималното съкращаване на извънбюджетните фондове, и от друга — с предоставянето на надеждна информация за съставянето и изпълнението на бюджета и прозрачност на тази информация пред широката публика.

А. 2. 3. 2. Усъвършенстване на финансовия и данъчния контрол.

За ефективно въздействие на контрола и осигуряване на финансова дисциплина са необходими и промени в Закона за държавен финансов контрол. У нас този контрол има дълбоки традиции, но трябва да се усъвършенства в съответствие с новата икономическа и социална среда.

Това може да се постигне чрез усъвършенстване на формите на отговорност — в посока на увеличение на глобите при административно-наказателната отговорност и разширяване на случаите, в които може да се търси пълна имуществена отговорност за противоправно нанесени вреди.

Наложителни са промени в данъчните закони за по-ясна регламентация на правомощията на данъчните органи, както и за опростяване на данъчното облагане. Издаваните от Главно управление „Данъчна администрация“ инструкции следва да придобият по-голяма публичност, т. е. да бъдат известни не само на данъчните органи, но и на данъкоплатците. Нужно е повишаване на материалните стимули за служителите, допринесли за по-голяма разкриваемост на данъчни нарушители (например 10% от разкритото да се предоставя на съответните служители). По този начин ще се увеличат приходите в бюджета. За по-големи санкции за доказани прояви на корупция са нужни по-големи правомощия на вътрешния контрол. Важно значение има и въвеждането на публичен регистър за доходите на служителите на данъчната администрация. Изброените по-горе принципи важат в пълна сила и за митническите служители.

Намаляването на данъчните и митническите ставки ще стане чрез увеличаване на данъчната и митническата основа с помощта на ясни, точни и прости правила за работа на тези администрации. По-активното използване на данъчната полиция (Служба за предотвратяване и разкриване на данъчни нарушения) може да допринесе до голяма степен за намаляване на корупцията в данъчната администрация чрез използването на метода на последващия контрол.

- Засилване на специализирания контрол срещу изпирането на пари, включително и сътрудничество с Европейския съюз и страните-членки (предложения за мерки във връзка с въвеждането на единната европейска валута).

- Чрез изменение в Гражданския процесуален кодекс да се осигури бързина при решаването на делата по финансови начети.

- Регламентиране на механизъм за информиране на обществеността, изпълнителната власт и парламента за резултатите от контрола, особено за случаи на корупция.

- Усъвършенстване на формите на взаимодействие между ДФК, Сметната палата, данъчната администрация, митническата администрация, органите на МВР и органите на съдебната власт чрез приемане и прилагане на съвместни инструкции. Същевременно следва да се преосмисли ролята на ДФК с цел да се избегне дублиране функциите на Сметната палата (например като се извади от ДФК функцията външен одит).

- Създаване на единна информационна система между контролните и правозащитните органи.

- Развитие на система на контрол върху управлението в министерства и ведомства; усъвършенстване на звената за вътрешен финансов контрол в отделните ведомства и организации.

А. 2. 3. 3. Създаване на институцията омбудсман

В страните, където съществува, омбудсманът е държавно финансирана институция, призвана да наблюдава управлението на обществените процеси и дейността на органите на публичната власт. Става дума за наблюдение и своеобразен контрол върху твърде широка сфера от управленски и административни дейности:

1. Осъществяването на изпълнителната власт или администрацията в тесния смисъл на думата.
2. Организацията и управлението на администрацията на съдебната власт.
3. Публични дейности и услуги от недържавни институции.

За разлика от Сметната палата институцията омбудсман не притежава властнически компетенции. Тя не упражнява контрол за законосъобразност и целесъобразност и не следва да дублира съдебния, административния и финансовия контрол, нито да конкурира с правомощията на конституционните органи.

Успешното създаване и развитие на една такава институция би могло да я превърне във важен фактор за укрепване и усъвършенстване на общите принципи и правила, ръководещи дейността на администрацията и поведението на държавните служители в съответствие със закона.

За целта е нужна подготвителна дейност, включваща организиране на дискусии с участието на експерти и политици, срещи с депутати, публикуване на статии и т. н. Тя трябва да кулминира с изготвянето на законопроект за създаване на институцията омбудсман и с разяснителна работа за неговото приемане.

За основа в тази насока може да послужи докладът на работна група на Центъра за изследване на демокрацията „Възможности за създаване на институцията омбудсман в Република България“. В него се обобщава и анализира чуждият опит при създаването и функционирането на омбудсман и други подобни институции. Разработени са основните принципи и положения на възможна законодателна уредба на институцията в България съобразно потребностите и обществените нагласи, политическите и конституционните реалности.

А. 3. Развитие на системата за държавни и общински поръчки

А. 3. 1. Общи положения

Сега действащият Закон за възлагане на държавни и общински поръчки (в сила от 1997 г.) показва редица несъвършенства. В близките няколко години предстои изпълнението на амбициозна правителствена програма за инвестиции. Това ще динамизира механизма за възлагане на държавни и общински поръчки и ще повиши отговорността на държавните органи.

А. 3. 2. Цели

Необходимо е законодателството и практиката в тази област да се приведат в съответствие с европейските стандарти. Важна цел е и засилването на контрола по прилагането на законовите механизми за възлагане на държавни и общински поръчки.

А. 3. 3. Действия

А. 3. 3. 1. Експертна дискусия по законодателните промени за развитие на системата за държавни и общински поръчки.

А. 3. 3. 2. Предприемане на мерки срещу заобикалянето на Закона за възлагане на държавни и общински поръчки.

А. 3. 3. 3. Развитие на ефективна система за разглеждане на жалби и арбитраж.

А. 4. Реформа на партийната сфера

А. 4. 1. Общи положения

Съществуват редица специфични причини за корупцията в партийната система. Преди всичко политическите партии са слаби във финансово отношение. Те не са в състояние да се самоиздържат чрез законния източник за своето финансиране — членския внос. Поради това те стават зависими от потенциалните си спонсори. За това допринася и законовата забрана на всякаква стопанска дейност на партиите. Друга причина е обстоятелството, че за мнозинството политици заемането на държавни постове е основно средство за съществуване, което трудно може да бъде заменено от друга, частна дейност. При напускането на тези постове политиците стават силно зависими от потенциални спонсори, защото фактически няма добре развит механизъм за оттегляне на висши политически ръководители в частната/професионалната сфера. Наред с това личната лоялност (между роднини, приятели) има изключително важно регулиращо значение в политическия живот. Голяма част от политиците стават силно зависими от частни интереси. Поради това самите процедури на вземане на публични решения и на публични действия не разграничават ясно частните от публичните интереси. Това създава условия за смесването им, за размяната им и в крайна сметка — за корупция.

А. 4. 2. Цели

В обществото съществува мнението, че по-нататъшното усъвършенстване на партийната сфера е приоритет на самите политически субекти. От друга страна, отношенията между тях са подчинени на правилата на безкомпромисната политическа конкуренция, което затруднява конструктивното взаимодействие дори когато то е в общ интерес. В този сектор неправителствените организации могат успешно да изиграят ролята на инициатор на обществен диалог за постигане на достатъчно широка подкрепа, за комплекс от мерки за прозрачност и отчетност.

А. 4. 3. Дейности

Препоръчително е да бъде обсъдена целесъобразността от приемане на следните по-конкретни мерки.

А. 4. 3. 1. Увеличаване на изискванията по отношение на прозрачността в цялостната дейност на партиите.

Това условие включва спазването на уставните процедури като редовно провеждане на партийните форуми, ефикасна работа на вътрешнопартийните контролни механизми и т. н. Тези изисквания може да се предявяват не само при съдебната регистрация на партиите, но евенту-

ално при изискването за пререгистрация за всяко участие на национални избори.

А. 4. 3. 2. Въвеждане на система за държавно финансиране на партиите.

При действието на подобна система те ще бъдат по-малко зависими от частни спонсорства. Подходящ за България е практикуваният в Европейския съюз принцип за разпределение на държавната субсидия в зависимост от получените от партията на последните парламентарни избори гласове, комбиниран с използването и на допълнителни критерии, целящи подпомагането и на нововъзникналите партии.

А. 4. 3. 3. Забрана за дарения в полза на политически партии и свързани с тях организации от юридически лица, както и от чуждестранни юридически и физически лица.

Вместо тях може да се създаде, както в някои европейски страни, специален общ дарителски фонд за подкрепа на политическите партии, който да акумулира всички дарения и да ги разпределя между партиите според утвърдени правила (например в зависимост от получените гласове). Същевременно част от фонда може да се разпределя поравно, за да се спазва равнопоставеността на партиите и да се подпомагат и новоучредени партии.

А. 4. 3. 4. Въвеждане на практика за задължителна прозрачност на партийните финанси.

Всички партии трябва да бъдат задължени да дават ежегоден публичен финансов отчет. Изискването следва да предвижда и санкции за нарушенията, включително отнемане на държавната субсидия, парична глоба или в крайни случаи на злоупотреби — отказ от съдебна регистрация или от регистрация за избори (последното следва да се регламентира изключително подробно, за да не се злоупотребява с него).

А. 4. 3. 5. Пълна прозрачност на предизборните кампании.

За целта може да се препоръча създаване на общ фонд за предизборни кампании, средствата от който да се разпределят между партиите. Наред с това трябва да се въведе изискване за пълен отчет на изразходваните от партиите средства за предизборни кампании. Важна предпоставка за прозрачност е равнопоставеността на партиите в хода на предизборната кампания, особено що се отнася до безплатния достъп до държавните електронни медии.

А. 4. 3. 6. Детайлно регламентиране на отношенията между партиите и държавата.

Това означава: по-ясно разграничаване на публично-държавната и частно-партийната сфера; законодателно ограничаване и стесняване на възможностите на лицата, заемащи изборни политически постове, да назначават и освобождават по свое усмотрение държавни служители, включително служители в държавни дружества; законодателно регламентиране на лобизма съобразно с практиките в ЕС; изискване за пълна прозрачност на доходите на политиците; стриктно спазване на принципа, забраняващ на народните избраници да заемат каквито и да е постове в управителните и контролните органи на търговските дружества.

Б. ВТОРА НАСОКА НА ДЕЙСТВИЕ: РЕФОРМА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

През последните години съдебната система неизменно е обект на обществена критика. Тя не се ползва с нужното доверие както от страна на гражданите, така и на другите държавни институции. Разпространено е мнението, че е тромава, неефективна и корумпирана. Необходимостта от нейното реформиране се споделя и от голяма част от магистратите.

Реформата трябва да постигне редица конкретни цели: осигуряване на условия за по-голяма публичност и прозрачност на правораздаването и за неговото ускоряване; създаване на вътрешни контролни механизми срещу злоупотреба с правомощия, както и система за повишаване на професионалната квалификация на работещите в съдебната система.

Б. 1. Законодателна реформа

Б. 1. 1. Общи положения

Законодателството — както в областта на наказателното право, така и на гражданското и административното, е твърде противоречиво, а част от него е остаряло и неадекватно на съвременните обществени условия. Недостатъците му се използват особено успешно от участниците в процесите на корупция. Чрез промяната на законодателството би могло да се постигне, от една страна — въвеждане на ясни правила в търговските, гражданските и административните правоотношения, а от друга — по-бърз, ефикасен и прозрачен правораздавателен процес.

Б. 1. 2. Цели

За да се сведат до минимум условията, благоприятни за възникването на корупция, както и за да се създадат механизми за контрол върху нея, следва да се направи преглед на цялото действащо законодателство и да се предвидят съответните законодателни промени. Тези промени не би следвало да бъдат фрагментарни, а да са подчинени на общо виждане и на утвърдена стратегия за ограничаване на това разяждащо държавата явление.

Б. 1. 3. Дейности:

Б. 1. 3. 1. В областта на наказателното право и процес.

Разработване на цялостна концепция за нова наказателна политика и съвременни стратегии за контрол над престъпността. Тази концепция следва да стане основа на нови Наказателен кодекс, Наказателно-процесуален кодекс и Закон за изпълнение на наказанията.

Сега действащата система за наказателно преследване е бавна, тромава и неефективна. Престъпленията и наказанията, предвидени в НК и НПК, не съответстват на съвременните условия на пазарна икономика и брутална икономическа и криминална престъпност. През последните години се извършиха много законодателни промени, целящи осъвремен-

няване на наказателното право и процес, но „на парче“. Целта е осъвременяване на законодателството и привеждането му в съответствие с европейските изисквания за зачитане на човешките права, от една страна, а от друга — осигуряване на бързо и ефективно правораздаване.

Б. 1. 3. 2. Изменения в Наказателния кодекс.

Новият НК следва да бъде съобразен с променените обществени отношения и да отговаря на изискванията за противодействие на корупцията — както относно видовете престъпления, така и относно системата на наказания. Препоръчваме следните конкретни изменения:

- Инкриминиране на „новата“ престъпност, особено в сферата на икономиката (например използването на юридически лица за престъпна дейност, установяване на противозаконен монопол, обогатяване за сметка на потребителите и т. н.).

- По-удачно регламентиране на престъпленията против кредитори; на извършените по поръчка на организация или група; на престъпленията, свързани с наркотици; на длъжностните престъпления.

- Декриминализация на престъплението „провокация към подкуп“ в случаите, когато то има за цел изобличаване на корумпирани магистрати и други длъжностни лица.

- Законодателно уреждане на санкцията „конфискация“ за имущество, придобито в резултат на корупция — включително и когато е прехвърлено на трети лица с цел да бъде запазено.

- По-съвършена категоризация на противоправните и наказуемите деяния чрез въвеждане на диференциация на правонарушенията на престъпления и простъпки.

- На базата на това деление — засилване на наказателната репресия по отношение на тежките престъпления и значително хуманизиране на санкциите за простъпки.

- Въвеждане на нови наказания без лишаване от свобода, нова регламентация на наказанието „глоба“.

- Въвеждане института на „пробацията“ — наказание, което се изтърпява чрез полагане на труд в полза на обществото под административен контрол, но без откъсване от семейството и нормалната жизнена среда. При нарушаване правилата на „пробацията“ то може да се замени с „лишаване от свобода“.

- Разширяване на стимулите за законосъобразно поведение на нарушителя: налагане на значително по-леки наказания при сътрудничество на правосъдието, при самопризнание, при възстановяване на нанесените материални щети.

Б. 1. 3. 3. Изменения в Наказателно-процесуалния кодекс.

Новият НПК трябва да създава условия за публичност и прозрачност на наказателното правораздаване, като центърът на наказателния процес да бъде съдебната фаза. Да се засили съдебният контрол върху работата на органите на предварителното производство.

Новият НПК следва да уреди по-състезателен и по-гъвкав процес, с повече възможни процедури за бързо и евтино наказване на множеството по-дребни нарушения. Това ще ускори реално процедурата за най-тежките престъпления, защото броят на подлежащите за разглеждане дела ще се намали. От тази позиция може да се предложи:

- Разследване при опростена процедура на деянията, които не съставляват особено висока степен на обществена опасност.
- Възможност за отказ от наказателно преследване и преминаване към административно наказване при съдебно утвърждаване на споразумение за широка категория случаи, извън тези за най-тежки престъпления. Най-категорично решение в този смисъл следва да има за най-масовите престъпления — кражбите.
- Промяна на наказателното преследване по част от делата от „общ характер“ по реда за дела от „частен характер“ (например за обида и клевета, разпространени чрез средствата за масово осведомяване).
- Засилени мерки за контрол от страните върху полицаите, контролните органи и магистратите, които работят по наказателни дела.
- Въвеждане на изпълними и стегнати срокове за произнасяне и предприемане на процесуални действия.

Б. 1. 4. В областта на гражданското право и процес

Б. 1. 4. 1. Общи положения

При сегашната материално-правна уредба на гражданските отношения се наблюдават благоприятни условия за корупция.

Б. 1. 4. 2. Цели

Гражданското законодателство има за задача да уреди взаимоотношенията между отделните граждани, както и между гражданите и държавата на плоскостта на равнопоставеността. Това законодателство не касае корупцията пряко. Поради неговото несъвършенство обаче се създават благоприятни условия за нейното възникване и безнаказано нарастване. Целта е чрез промяна в законите, регулиращи търговските, договорните и други граждански взаимоотношения да се ограничат максимално възможностите за корумпирано поведение.

Б. 1. 4. 3. Дейности

Б. 1. 4. 4. Промени в областта на материалното гражданско право и на административното право.

- Опростяване на процедурите, свързани с придобиването на собственост, търговски сделки, приватизация, концесии и други дейности, в които частният интерес се преплита с властническите правомощия на държавни органи. Гражданският оборот следва да се облекчи максимално, като се сведе до минимум възможността за административна намеса.
- Въвеждане на облекчен режим на сделки с недвижими имоти, преминаване към опростен режим на регистрация на търговски дружества по административен ред — на базата на нормативно определен минимум от изисквания, извън които регистриращият орган да няма право да предявява допълнителни такива.
- Ускоряване на процедурите за обявяване в несъстоятелност.

Б. 1. 4. 5. Изменения в областта на изпълнителния процес с цел бързина и ефективност на реализиране на признатите по съдебен ред права.

Изпълнителният процес в действащия ГПК е остарял и тромав, като понякога обезсмисля и най-доброто съдебно решение. Неговите разпо-

редби защитават повече правата на длъжника, отколкото тези на кредитора. Съществуват възможности за умишлено протакане на изпълнението на едно задължение, докато то стане неизпълнимо. В някои страни съдиите-изпълнители не са държавни служители, а частни лица, действащи при строго установени правила, но имащи и личен интерес от бързото и ефикасно изпълнение.

Б. 1. 5. Общо в областта на правораздаването

Б. 1. 5. 1. Общи положения

Общозвестно е, че производството и по граждански дела (включително търговски и административни), и по наказателни дела е бавно и съществуват процесуални възможности за умишлено протакане на делата от страна на недобросъвестни участници в процеса. За ускоряване на процеса на правораздаване не е достатъчно само да се променят процесуалните правила.

Б. 1. 5. 2. Цели

Следва да се обсъдят законодателни промени, стимулиращи процесуална икономия, процесуална дисциплина и бързина при упражняване на правата на страните.

Б. 1. 5. 3. Дейности

- Промени в Закона за адвокатурата, както и в НПК и ГПК, които да предвидят сериозни санкции за адвокати, умишлено ставащи причина за отлагане на делата, злоупотребявайки с процесуални права.
- Усъвършенствуване на системата на призоваване с оглед осуетяване на възможността за преднамерено отлагане на делата.
- Обсъждане на възможността за създаване на институции за алтернативно разрешаване на спорове (доброволни арбитражи, посредничество), чиито актове да бъдат годно изпълнително основание.

Б. 2. Реформа в организацията на работата на съдебната система

Б. 2. 1. Общи положения

Организацията на работа в съдебната система е много остаряла, силно бюрократизирана и тровава. Тя създава неудобства както на гражданите, така и на работещите в нея, а също и условия за корупция.

Б. 2. 2. Цели

Необходимо е да се подготви цялостна, компетентна и широко обсъдена реформа в работата на системата. Тя би следвало да доведе до подобряване и модернизирани на начина на работа на съдилищата, прокуратурите и следствените служби.

Б. 2. 3. Дейности

Необходимо е да се направи следното в тази насока:

- Разработване и въвеждане на автоматизирани системи за деловодство, гарантиращи бързина и сигурност при обработването на делата и осигуряващи бърз и лесен достъп на гражданите до нужната им информация.

- Разработване на система за разпределение на делата между отделните магистрати по обективен критерий, изключващ възможност за избор на конкретен магистрат по определени дела.
- Ротация на магистрати и служители, работещи в звена с повишен риск от корумпиране.
- Въвеждане на екипна форма на работа при осъществяване на правомощия с повишен риск от корумпиране.

Б. 3. Подобряване на кадровия подбор и професионалното усъвършенстване

Б. 3. 1. Общи положения

В днешно време в съдебната система работят множество изградени професионалисти. Голяма част от магистратите обаче са млади хора с добра теоретична подготовка, но без всякакъв професионален и житейски опит. Те ежедневно срещат трудности в практическата си работа и голяма част от недостатъците в дейността им се дължи именно на липсата на подготовка за спецификата на работата. От друга страна, опитните магистрати се сблъскват с проблеми, породени от постоянните промени в законодателството, и имат нужда от допълнителна квалификация. Няма разработени програми за начално обучение и допълнително усъвършенстване на магистрати. До голяма степен негативните резултати от работата на съдебната система се дължат именно на липса на знания и опит, но обществото е склонно да ги обяснява с прояви на корупция.

В България няма програми за изграждане у магистратите на професионално и житейско поведение, съобразено с обществената значимост на професията.

Липсва и система за оценка и подбор на магистратите.

Професионалното ниво на служителите в съдебната система — деловодители, секретари и др. — е изключително ниско. Работата им е тежка, условията при които работят са примитивни. За тях не е предвидено професионално обучение и резултатите от работата им понякога са толкова лоши, че обезмислят труда на магистратите.

Б. 3. 2. Цели

Нужни са условия за начално обучение на магистрати и за текущо усъвършенстване. В това отношение Съюзът на съдиите в България е разработил проект за създаване на Център за обучение на съдии. Ако този център заработи и се окаже ефикасен, той би могъл да поеме и обучението на прокурори и следователи.

Препоръчваме да се изготви методика за подбор и оценка на работещите в съдебната система. Тя трябва да се основава на цялостна, компетентна и обективна оценка на работата на всеки магистрат и на резултатите от професионалното му обучение — начално и текущо.

Б. 3. 3. Дейности

- Разработване на програми за обучение на начинаещи магистрати, като в програмите задължително се включат и беседи за корупцията.
- Разработване на програми за обучение за опитни магистрати, свързани с промените в законодателството.
- Разработване на програми за обучение на съдебния персонал.

- Разработване на етични кодекси.
- Разработване на обективни критерии за повишаване в длъжност, включващи и резултатите от проведеното професионално обучение.
- Въвеждане на конкурсното начало за назначаване и повишаване в ръководни длъжности в съдебната система. Провеждане на конкурсите в условия на публичност и прозрачност.
- Съгласуване на предложенията за назначаване и повишаване в длъжност с работещите в съответното звено на съдебната власт (изразяване на становище при тайно гласуване).
- Разработване на система за колективно приемане на атестации на магистратите преди навършване на 3 години стаж на длъжността, т. е. до възникването на статут на несменяемост. Никой по-добре от колегията не преценява професионалните и нравствените качества на магистрата.
- Предвиждане на психологическо изследване при постъпване на работа на магистрати.

Б. 4. Предприемане на мерки за разкриване на корупцията сред работещите в съдебната система

Б. 4. 1. Общи положения

По принцип корупцията и в частност престъплението „подкуп“ и другите престъпления по служба са трудно доказуеми. Освен това, когато даден спор стигне до съд или по отношение на едно престъпление започне наказателно преследване, интересите са толкова значителни, че условията за корупция са особено благоприятни. Наивно би било да се счита, че съществува възможност да се докажат и накажат всички случаи на корупция. Може обаче да се обсъдят възможности за нейното предотвратяване и създаване на атмосфера на нетърпимост от страна на магистратите при съмнително поведение на техни колеги.

Б. 4. 2. Цели

Нужно е да се създадат механизми, които да дадат възможност да се установи причинната връзка между поведението на корумпирани магистрати и тяхното облагодетелстване.

Самата магистратура има интерес да се освободи от корумпираните и слабо подготвени съдии, прокурори и следователи, за да могат почетните професионалисти спокойно и уверено да изпълняват задълженията си.

Б. 4. 3. Дейности

- Въвеждане на публичен регистър за доходите и имуществото на магистратите, който ежегодно да се актуализира.
- Създаване на специална комисия с ограничен по време мандат за разглеждане на сигнали за корупция — определена от Висшия съдебен съвет, но независима от него.
- Засилване на вътрешния контрол в магистратурата чрез открито обсъждане на поведението и проблемите на отделни магистрати в рамките на съответното звено.

В. ТРЕТА НАСОКА НА ДЕЙСТВИЕ: ОГРАНИЧАВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В СТОПАНСКАТА СФЕРА

В. 1. Прозрачност и отчетност в приватиза- ционния процес

В. 1. 1. Общи положения

Процесът на приватизация при липса на достатъчно ясни, подробни и прозрачни правила и на нужния граждански контрол е особено уязвим поради облагодетелстването на държавни служители за сметка на обществения интерес. Той е естественото поле на изява на различните форми на противозаконна дейност, които формират понятието неформална или „сенчеста“ икономика.

Редица международни изследвания еднозначно доказват пряката зависимост между степента на държавна намеса в икономиката и проявите на корупция в обществото. Последователната икономическа политика, насочена към либерализация и дерегулиране на стопанската инициатива и приватизация на държавната собственост съществено ограничават възможностите за корупция.

Като резултат от приватизацията се създават групи за политически натиск от средите на частните собственици с цел ограничаване на държавната намеса в бизнеса и намаляване на разходите по сделките.

В. 1. 2. Цели

Да се ограничи и сведе до минимум „хранителната“ среда на корупцията в процеса на приватизация. Да се ускори максимално процесът за да се ограничат възможностите за корупция. Повече светлина върху регламентите и процедурите на приватизационния процес ще създаде прозрачност на условията, при които държавата продава своята собственост, ще осветли и намеренията и ангажиментите на купувачите. Същевременно е наложително да бъдат включени гражданските структури в изработването на правилата в отношенията между стопанските субекти и минимизирането на арбитърската роля на администрацията.

В. 1. 3. Дейности

В. 1. 3. 1. Да се обсъдят варианти на рационализиране на приватизационния механизъм, вкл. и чрез законово обединяване на приватизиращите институции в единен орган, който да е обект на концентриран контрол .

Например създаване на Министерство на приватизацията по примера на Тройханд или преобразуване на Агенцията за приватизация, върху която да има освен парламентарен и обществен контрол чрез нейния надзорен съвет. Друг възможен вариант е Министерският съвет да вземе общо решение за откриване на процедури за приватизация на всички подлежащи на приватизация предприятия в страната като вишесто-

ящ орган по чл. 3 от ЗППДОП. По този най-прозрачен начин би се прекратила практиката за вземане на подкупи за откриване на процедури за приватизация на съответното предприятие.

В. 1. 3. 2. Промени в регламентацията на методите и начините за приватизация, например уреждане на процедурата „преговори с потенциален купувач“ в нормативен акт, а не чрез вътрешноведомствена разпоредба на приватизиращите органи.

В. 1. 3. 3. Да се активизира приватизацията чрез фондовата борса, която предлага добре организиран и прозрачен механизъм за продажба на ценни книжа на акционерни дружества при висока гаранция за купувачите относно сигурността на сделката и пълнотата на информацията за търгуваните дружества.

В. 1. 3. 4. Ускоряването на приватизацията и повишаването на нейната прозрачност изискват по-висока степен на използване на търговете и конкурсите като форма на приватизация.

В. 1. 3. 5. Засилване значението на контрола по изпълнение на приватизационните договори, усъвършенствуване и унифициране на практиката по прилагането му.

В. 1. 3. 6. Създаването на законово регламентиран „ембаров“ режим за потенциални инвеститори, доказано неспазващи поетите ангажменти в приватизационния договор.

Да се обмислят редица санкции при неизпълнение на ангажиментите от купувачите, включително и прекратяване на приватизационни договори, като инвеститорите губят всякакви права върху платената сума.

В. 1. 3. 7. Ефективен мониторинг на следприватизационния процес за сделките, които не предвиждат 100% заплащане към момента на сключване на приватизационния договор, а също така и законово регламентиране на гражданския контрол в тези случаи.

Необходимо е в тази връзка да се ограничи значението на онези ангажменти (инвестиции, работни места, погасяване на задължения), които се поемат от купувача за далечното бъдеще при определянето на спечелилия конкурс или преговорите купувач.

В. 1. 3. 8. Институционализиране на по-висока степен на отговорността и публичността при вземането на решения за приватизация, включително и в случаи, когато се продават значителни активи от държавно дружество.

В. 1. 3. 9. Нормативно задължение за публично осветляване на параметри на преговори и сделки, включително и с медиатори на процеса на приватизация.

В. 1. 3. 10. Регламентиране на работническо-мениджърската приватизация посредством ограничаване на възможностите за ползване на преференциите от РМД само при приватизация на малки предприятия, например с балансова стойност на ДМА, ненадхвърляща 300 млн. лева.

В. 2. Либерализиране на условията за развитие на частния бизнес

В. 2. 1. Общи положения

Промяната на държавната собственост и изграждането на пазарни отношения се извършват в условия на наследен етатистки модел на икономическо регулиране. Държавната администрация е заинтересована от запазването на широките ѝ правомощия в сферата на стопанските отношения. Те обаче създават условия за незаконно облагодетелстване на чиновниците. От друга страна, положението в много сектори на икономиката спъва частната инициатива и я подчинява на бюрократични механизми и форми на регулиране.

В. 2. 2. Цели

Да завърши изграждането на институционално-правната рамка за развитие на бизнеса в България, като постепенно отпадат всички бариери пред свободното предприемачество. Това ще стане възможно чрез разумното самоограничаване на инструментите на държавна намеса и финализиране на икономическите реформи в прехода към пазарна икономика.

В. 2. 3. Дейности

Тези цели изискват изменения и допълнения в нормативната база и усъвършенстване на практиката по прилагането на вече приети нормативни документи. Тук следва да се включат:

- Усъвършенстване на практиката по прилагане на Закона за защита на конкуренцията и развитие на антимонополното законодателство.
- Ускорено изграждане на пазарната инфраструктура с акцент върху развитието на организирани пазари.
- Постепенно преминаване от лицензионен и разрешителен режим за осъществяване на икономическа активност и дейност към регистрационен.
- Разумно либерализиране на външнотърговския и валутния режим.
- Свеждане до минимум необходимостта от санкция на държавен орган, избягване вземането на решения „по целесъобразност“, като държавният орган стриктно се придържа към законовия регламент.
- Да се ограничи контролът върху цените и се сведат до минимум възможностите за държавни субсидии, данъчни преференции и кредитни улеснения.
- Предоставяне права на контрол (самоконтрол) въз основа на етични кодекси на професионални, гилдийни и целеви сдружения на икономическите субекти, т. е. вменяването като тяхно задължение икономическата им дейност да се основава на определени правила и норми.
- Промени в законовата регламентация на икономическата дейност, насочени към икономическа принуда от официализиране на „сенчестата икономика“.
- Създаване и стриктно прилагане на регулации, които да формират икономическите взаимоотношения между държавни и частни икономически субекти, например по отношение на системата за държавни и общински поръчки.

В. 3. Ограничаване на корупцията във финансово-стопанските отношения в частния сектор

В. 3. 1. Общи положения

Корупцията се наблюдава не само там, където се преплитат държавните и частните интереси. Както световната практика, така и възраждането на частния сектор в България показват, че крупните прояви на корупция са много характерни и често срещани във взаимоотношенията на частните компании. Особено рискови в това отношение са частните корпоративни дружества, при които по принцип отсъства фигурата на мажоритарния собственик. Още е пресен споменът от колосалната за мащабите на България корупция в частните банки, повечето от които фалираха поради кредитиране на корупционни начала. В рамките на частния сектор също така възникна най-характерният за България корупционен типаж т. нар. „кредитни милионери“, които наред с пирамидалните структури създадоха негативен имидж на цялата банково-финансова система.

В. 3. 2. Цели

Да се предотврати опасността от деформиране на финансово-стопанските отношения в частния сектор под въздействието на корупционни практики и нагласи.

В. 3. 3. Действия

В. 3. 3. 1. Ограничаване на корупцията в частния сектор чрез последователни икономически реформи в полза на свободната конкуренция и частното предприемачество.

В. 3. 3. 2. Изграждане на ясна и ефективна законова рамка за развитието на бизнеса. Чрез промени и допълнения в нормативната уредба да се въведат стабилни и прости правила за различните видове стопанска дейност, които да гарантират повече прозрачност и отчетност в бизнес-практиката.

В. 3. 3. 3. По примера на финансовите скандали около фалирали банки да се възстанови и анализира моделът на корупционни връзки, характеризиращи появата на „кредитни милионери“, и да се направят конкретни препоръки за тяхното предотвратяване в бъдещата дейност на частните банки.

В. 3. 3. 4. В Закона за корпоративното подоходно облагане и Закона за данък върху общия доход да се заимства от европейското законодателство институтът „финансово състояние“. Тоест данъчните органи да имат правата и задълженията при съмнение за укриване на данъци да правят оценка на финансовото състояние на юридическите и физическите лица. При несъответствие между финансовото състояние и декларираните доходи да се предвидят процесуални норми за изясняване наличието на закононарушение и съответно строги наказателни мерки, включително лишаване от свобода и конфискация на имуществото.

В. 4. Повишаване ефективността на арбитражно-производство между стопанските субекти

В. 4. 1. Общи положения

В досегашните условия се наблюдават множество случаи на самоуправство и използване на силови „защитници“ за уреждане на спорни въпроси и срещу измами в стопанската сфера. Така се създават благоприятни предпоставки за корупция при търсенето на закрила от различни държавни органи, административни служби и длъжностни лица.

В. 4. 2. Цели

Да се гарантира многократно по-бърза и по-ефикасна процедура за защита интересите на частните собственици и предприемачи при непазване на договори, измами и други форми на неизправно и неправомерно поведение.

В. 4. 3. Действия

В. 4. 3. 1. Анализ на гражданско -процесуалните норми и условията за правна защита срещу измами в стопанската сфера.

В. 4. 3. 2. Разработване на специфични норми за арбитраж и уреждане на правни спорове за интереси, които по характер и размер са типични най-вече за малкия и средния бизнес.

Г. ЧЕТВЪРТА НАСОКА НА ДЕЙСТВИЕ: ЗАСИЛВАНЕ НА ГРАЖДАНСКИЯ КОНТРОЛ В БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА

Г. 1. Развиване на институ- ционалната рамка на гражданския контрол

Г. 1. 1. Общи положения

Поради началния етап на утвърждаване и институционализация на гражданското общество то все още не е в състояние да осъществява необходимия контрол върху държавната администрация, политическите институции и съдебната система. Досега усилията в тази насока се натъкват на стремежа на структурите на властта към запазване на статуквото често в ущърб на правата на гражданите.

Г. 1. 2. Цели

Нужно е да се развива механизъм за постоянен и ефективен граждански контрол върху структурите на властта, който да се опира върху ясни и юридически дефинирани правила за диалог и взаимодействие между гражданските структури и държавната администрация. Това е една от най-важните предпоставки за гарантиране на демократичните права на гражданите и преди всичко на правото им на информация. Същевременно гражданският контрол допринася за равнопоставеността с властите в сътрудничеството с тях.

Г. 1. 3. Дейности

Г. 1. 3. 1. Изработване на концепция за институционализиране на гражданския контрол върху корупцията в държавната администрация, политическите организации и съдебната система.

Адекватната система на граждански контрол върху корупцията е важна предпоставка за ефективно въздействие върху публичната администрация, политическите организации и съдебната система.

Такава система би изпълнявала няколко значими функции:

- Превантивна дейност посредством гражданско участие в обсъждането на нормативни документи, включително чрез предоставяне на вземащите решения на данни и анализи за потенциалните опасности за провокиране на корупция.
- Да мобилизира ресурсите на гражданското общество в идентификацията, проследяването и контрола върху проявите на корупция и предпоставките за нея.
- Да проследява и да оценява въздействието на взетите политически решения срещу корупцията и ефективността им.
- Да осигурява на вземащите решения подходящи инструменти (основани на данни и анализи), които да ги информират за тенденциите и проблемите в борбата срещу корупцията.

- Чрез адекватна форма за публичност на резултатите да стимулира по-голяма активност на гражданското общество при упражняването на гражданските права за контрол върху дейността на публичната администрация.

Г. 1. 3. 2. Учредяване на институт на гражданско представителство в държавните институции.

Най-важна част от бъдещата концепция би трябвало да бъде гарантирането на избирателен и свободен достъп на представители на неправителствени организации до заседанията и документите на държавните институции. Този достъп трябва да бъде регламентиран по законов път, като се предвидят изключения единствено по съображения за националната сигурност.

В този контекст би било полезно:

- Да се усъвършенства правната регулация на взаимодействие между администрацията и структурите на гражданското общество.
- Да се разработи модерна законодателна уредба за правовия статус на неправителствените организации (Закон за НПО).
- Чрез подходящи форми на обучение да се повиши умението на НПО да реализират граждански контрол върху дейността на публичната администрация.

Г. 1. 3. 3. Разработване и публикуване на Индекс на корупцията.

Съставяне на система от синтетични индекси, които отразяват периодичното проучване на проявите на корупция и отношението на обществото към нея. Ще бъдат използвани количествени и качествени методи, като ще се обобщават мненията на експерти в тази област. Резултатите от изследванията под формата на периодично поддържан Индекс на корупцията ще бъдат предоставяни за разпространение от медиите.

Г. 1. 3. 4. Инициране на партньорски отношения между неправителствените организации за противодействие против корупцията.

Постоянното и конструктивно сътрудничество между тях е необходима предпоставка за успеха на гражданския контрол, а оттук и за реализирането на настоящия План за действие против корупцията. За целта е необходимо да се формализират параметрите на това сътрудничество, предполагащо „разделение на труда“ между неправителствените организации в съответствие с техния профил и ресурси.

Г. 1. 3. 5. Установяване на партньорски отношения между гражданското общество и държавните институции в рамките на процеса *Коалиция 2000*.

Гражданското общество не е в състояние самостоятелно да реши задачите по ограничаване на корупцията. Публичната власт по силата на широките си правомощия и задължения трябва да се превърне в надежден партньор и решаващ фактор в осъществяването на настоящия план. Българското законодателство е формирало в значителна степен правилата на взаимодействие между институциите на държавата и тези на гражданското общество, но общественно-политическата практика през последните години не успя да създаде адекватните практически образци на взаимодействие между тях. Отчасти това се дължи на обстоятелството, че част от неправителствените организации не са достатъчно активни в отстояване на гражданския интерес, а представителите на администра-

цията не познават своите отговорности или безнаказано се отклоняват от съблюдаването им.

В рамките на процеса *Коалиция 2000* е конституиран Обществено-политически форум, който обединява представители на властта и на неправителствени организации и други граждански инициативи. Той допринася за по-нататъшното концептуално развиване на Плана за действие срещу корупцията и неговото въплътяване в политическа реалност.

Г. 2. Ангажиране на професионалните обединения и синдикатите с антикорупционната кампания

Г. 2. 1. Общи положения

Липсата на целенасочени усилия от страна на държавата за запълване на вакуума след отхвърлянето на комунизма и неговата ценностна система доведе до погрешни схващания за пълната освободеност на зачатъчните пазарни отношения от императивите на морала. Същевременно „сенчестата икономика“ наложи правила на играта, в които незаконните дейности се съчетаваха с личните връзки и корупционна практика. Формиращата се предприемаческа класа се опита да възроди докомунистическата професионална етика, но бе принудена да се съобразява със силния натиск от страна на сенчестите структури, които налагаха свои аморални начини на бързо обогатяване. Към тези неблагоприятни фактори се добавиха и различните форми на политически мотивиран субективизъм, който до голяма степен осуети възприемането на обективни критерии за професионализъм по отношение на държавните служители и работещите в системата на съдебната власт.

Г. 2. 2. Цели

Главната цел е възраждането на традиционните съсловни организации и ценностите на професионалната етика, които са антитеза на корупционното поведение. Трябва трайно да се усвои максимата, че единствено в условията на демокрация и пазарна икономика съществуват предпоставки за свободен избор и следователно за нравственост в трудовите взаимоотношения и в личния живот. В тази връзка е необходимо да се създадат съответни механизми за насърчаване на етичността и порицаване на неформалната икономика с характерните за нея противозаконни форми на стопански и извънстопански взаимоотношения.

Г. 2. 3. Дейности

Г. 2. 3. 1. Подкрепа на структурите на гражданското общество и сътрудничество с формиращите се съсловни и браншови организации за изработване и утвърждаване на професионален кодекс на поведение.

В това отношение вече има прецеденти. Отделни съсловни организации изработват собствени професионални кодекси. Пример в това отношение е Етичният кодекс на съдиите в България, по силата на който „съдията... се ръководи от това, че претворява в живота принципа на справедливостта и безпристрастността“.

Етичните кодекси трябва да регламентират както професионалното поведение, така и личната етика.

Неправителствените организации трябва да установят контакти с представители на формиращи се професионални сдружения, да ги кон-

султират в изготвянето на професионален кодекс на поведение при нужда и да поддържат с тях отношения на партньорство и сътрудничество след конституирането им.

Г. 2. 3. 2. Създаване на ефективни механизми за санкциониране на корумпирани членове на съсловни организации.

Интегрална част от конституирането на съсловните и браншовите организации е създаването на механизъм за изключване от съответната гилдия на членове, които не отговарят на етичния ѝ кодекс. В това отношение може да се приложи специална норма, която да се интегрира към етичния кодекс и/или да се приведе в действие механизмът на публичен остракизъм (компрометиране пред общественото мнение на улечения в корупция професионалист).

Г. 2. 3. 3. Формулиране и осъществяване на инициативи за утвърждаване обществения авторитет на съсловните организации.

Необходимо е да се възстановят традиционните прояви на съответните професии и техните организации — празниците на техния патрон, благотворителните акции при важни за съсловието събития и др. Със съдействието на неправителствени организации да се организират поредица публични прояви, посветени на професионалната етика и необходимостта от въвеждане на съвременни стандарти в различни области на общественно-икономическия живот. Благоприятен ефект би имало ангажирането на медиите с популяризирането на новия имидж на българския професионалист и предприемач и на неговите съсловни организации като свързващо звено между държавната администрация, гражданското общество и частния сектор.

Г. 3. Сътрудничество със средствата за масова информация в на антикорупционната кампания

Г. 3. 1. Общи положения

Средствата за масова информация са едновременно обект за корупционен натиск и най-важният инструмент и неизбежен посредник при формулирането на гражданския интерес. Все още липсва единодействие между медиите и институциите на гражданското общество срещу настъпващата престъпност и корупцията. Наложително е съгласуване на дейности с антикорупционна насоченост на журналистическите организации и сдружения и на други неправителствени организации.

Г. 3. 2. Цели

Изясняването на начините и формите за корумпиране на журналисти и медии, приемането на антикорупционни правила в професията и публичното им оповестяване биха били полезни стъпки към установяването на прозрачност в медиите и журналистиката. По такъв начин ще се създадат и необходимите предпоставки за по-ефикасното участие на независимите медии в антикорупционната кампания. В резултат на засиленото взаимодействие и еднопосочност в усилията ще се засили публичният натиск за ограничаване на корупцията в другите сектори на обществения живот.

Г. 3. 3. Дейности

Г. 3. 3. 1. Изработване на основни антикорупционни правила на журналистическата професия.

При формулирането им е желателно да бъдат привлечени в работна група представители на журналистическите организации (СБЖ, СЖБ) и сдружения (Граждански форум „Свободно слово“, Център за независима журналистика), представители на сдружения на юристи, главни редактори и собственици на медии, членове на НСРТ. Необходимо е обществото да бъде информирано периодично за изработването на основни антикорупционни правила на журналистическата професия. Те следва да бъдат обнародвани и коментирани в средствата за масова информация.

Г. 3. 3. 2. Учредяване на приз за журналисти с най-голям принос в борбата срещу корупцията.

Необходимостта от подобен приз се диктува от широкия публичен ефект от безпристрастните журналистически разследвания, от една страна, и от нуждата да се насърчават журналистите, заели се с този рисков жанр, от друга. Разгласата, сериозността на журито и формата на приза са от изключително значение за създаване на висок обществен статус на наградата. В журито трябва да бъдат привлечени изтъкнати журналисти и видни общественици, представители на парламентарно представените политически сили и на икономическите и стопанските среди с неопетнена почтеност.

Г. 3. 3. 3. Организиране на курсове за млади журналисти по проблемите на корупцията и противодействието срещу проявите ѝ

Това се налага от обстоятелството, че при сегашните условия журналистическият дебют на младото поколение в българските медии се осъществява при отсъствието на нужното съдействие за професионалното им доизграждане и противодействието на корупционния натиск. В организирането на курсовете е препоръчително да бъдат привлечени специалисти от Факултета по журналистика и масови комуникации при СУ и Департамента по масови комуникации при Нов български университет.

Г.3.3.4. Организиране на периодичен мониторинг на пресата, радиото и телевизията.

Мониторингът на медиите ще има за цел да отчита равнището на присъствие на проблемите на корупцията в централните електронни и печатни медии. По този начин чрез използване на специфични изследователски техники ще се направи оценка за въздействието на „медийната среда“ върху формираните в различни социални групи нагласи и мнения. Наред с това мониторингът ще дава информация за медийното присъствие на дейностите на *Коалиция 2000* и други подобни граждански инициативи, насочени към борбата с корупцията.

Мониторингът на медиите ще се прави на основата на специално разработена методология, а набраните данни ще бъдат обобщени и представени в Индекса на корупцията.

Г. 4. Взаимодействие с религиозните институции за нравствено пречистване на обществото и противодействие на корупцията

Г. 4. 1. Общи положения

Сегашната криза в православната църква и ограничената роля на другите религиозни институции в обществения живот са следствие на десетилетното потискане на религиозния култ и неговата социална значимост от страна на комунистическите власти. Ето защо основните усилия от страна на религиозните предводители са насочени към преодоляване на негативните тенденции в самата клерикална система. От това страдат както самата църква, така и обществото в търсенето на нравствени ориентири и социални образци на поведение в посткомунистическия период.

Г. 4. 2. Цели

Като се изхожда от религиозните учения за добродетелността, да се съдейства за утвърждаване на нравствени критерии и поведение, които атакуват различните форми на корупция и разложение. Освен в контекста на антикорупционния план това усилие ще бъде и принос за утвърждаване на новата нравственост на демократизиращото се общество.

Г. 4. 3. Дейности

Г. 4. 3. 1. Установяване на контакти и обмен на мнения между представители на граждански светски организации и религиозни институции по проблемите на обществената нравственост в условията на прехода.

Уместно би било да се намери оптимална форма за преодоляване на сегашната изолация между светските и религиозните организации на гражданското общество. Една идея в тази насока е провеждането на съвместен симпозиум, което да стане повод за по-широка обществена дискусия за параметрите на сътрудничество в противодействието срещу корупцията.

Г. 4. 3. 2. Учредяване на смесен граждански клуб, включващ духовни и светски дейци.

В по-далечна перспектива би могло да се създаде подобен постоянен форум, който да предоставя нужните условия за дългосрочен обмен на мнения и обсъждане на значими социални проблеми от страна на религиозни дейци, учени и защитници на обществения морал и вярата. Форумът ще търси съдействие от медиите за отразяване на неговите начинания.

Д. ПЕТА НАСОКА НА ДЕЙСТВИЕ: ПРОМЯНА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПРЕДСТАВИ ЗА КОРУПЦИЯТА

Д. 1. Антикорупционна информационно-образователна кампания („Чисто бъдеще“)

Д. 1. 1. Общи положения

В началото и средата на 90-те бяхме свидетели на дълбоки деструктивни процеси в общественото съзнание, които доразвиха някои от традиционните пороци в обществените отношения. Забавянето на реформите, политическата нестабилност и финансово-икономическият хаос създадоха предпоставки за упадък на законността, а заедно с това и на нравите на обществото. Така в масовото съзнание приватизацията започна да се отъждествява с кражбата, а употребата или заплахата с употребата на сила се превърна в често срещана практика. Същевременно благодарение на средствата за масово осведомяване обществото получи обширна информация за обхвата на корупцията в частност в съдебната власт, съдържаща дори точните „такси“ за различни, безплатни по презумпция услуги. Все по-очевидна ставаше и масовата практика на незаконно облагодетелстване от представители на другите правозащитни органи, здравеопазването, митниците, общинската и централната администрация и др. Протичащото пред очите на всички срастване между „сенчестата икономика“ и държавни и партийни структури засили чувството на резигнация и цинизъм сред голяма част от българите. Отделните инициативи на граждански организации не получиха широка обществена подкрепа и не успяха да катализират негативни нагласи спрямо корупцията сред мнозинството от населението. Предпоставки за промяна се създадоха едва с пълното изчерпване на неокомунистическата формула на властта и финансовата криза от зимата на 1997 г.

Д. 1. 2. Цели

Главна цел в усилията за промяна на обществените представи за корупцията е да се ускорят вече започналите положителни промени в публичното съзнание от примирение към разграничаване и противопоставяне на различните прояви на организирана престъпност и корупция. Катализирането на широка обществена опозиция срещу тях предполага осъзнаване същността на явлениято, механизма на действие и последиците за отделния човек и за цялото общество. Формирането на обществена нетърпимост към корупцията трябва да се проектира и в засилените публични искания за институционална промяна, гарантираща прозрачност и отчетност на администрацията, както и за нови нравствени стандарти в обществения живот.

Д. 1. 3. Дейности

Д. 1. 3. 1. Социален маркетинг на антикорупционната кампания.

Антикорупционната кампания има национален обхват и дългосрочен ефект. Тя ще бъде популяризирана чрез средствата за масово осведомяване и другите публични информационни канали. Нейното начало беше положено с даване гласност на антикорупционните инициативи на Коалиция 2000 и на първите ѝ форуми. За тази цел следва:

- Да се уточнят на нейният предмет, обект на въздействие и форми на реализация (Дефинирането на понятието „корупция“ ще допринесе за разграничаване в съзнанието на хората на традиционната „благодарност“ от неморалното и често престъпно подкупване, както и за идентифициране на опосредствените форми на корупция.).
- Да се определят приоритетните обществени групи в рамките на кампанията, като се акцентира върху младежката аудитория, без обаче да се изолират и останалите възрастови групи.
- Информационно-образователната кампания да използва най-ефективните форми на социален маркетинг с доказан ефект, като аудио-визуални средства, плакати, промоции, тематични кампании и т. н.
- Да се фокусира вниманието на младежите върху проблемите и заплахите от корупцията. Ориентираната към тях кампания ще се възползва от опита на досегашни подобни начинания (напр. кампанията „Не на страха!“), така и от успешните маркетингови акции с комерсиални цели.

Конкретните форми на кампанията включват:

- Изработване и разпространяване на лого, девиз и плакат на кампанията. Тяхното съдържание ще се определи в съответствие с приоритетите ѝ.
- Създаване и периодично излъчване на телевизионен и аудиоклип. За целта е необходимо да се получи съдействието на ръководителите на държавни и частни медии за преференциални условия на излъчване (да се използва опитът от разпространяването на радиоклипа за защита на природата на Асоциацията на частните радиостанции).
- Откриване на периодични рубрики в няколко централни вестника. Публикациите като цяло трябва да внушат усещането за общност на интересите, дефинирана от най-авторитетните представители на нацията извън теснополитическия живот. Смисълът на текстовете не е толкова да предлагат обяснения, а да формулират позиция, обща платформа, присъединявайки своя личен авторитет. Това ще трябва да бъде своеобразна национална дискусийна трибуна, в рамките на която в продължение на цялата кампания ще се обосновават различните позиции на изявени обществени фигури.
- Увеличаване на информационните материали за борбата срещу корупцията в други държави, както и за антикорупционни инициативи на международните организации.
- Публикуване на брошури, които да запознават обществеността с различните форми на корупция и с приоритетите на борбата срещу нея.
- Провеждане на „дни срещу корупцията“, в рамките на които ще се търси съдействието на държавните и особено на общинските власти

за организирането на различни концерти, викторини, състезания и т. н. Същевременно както въпросните прояви, така и съпътстващите ги послания ще бъдат пропагандирани в медиите.

- Телевизионно предаване с антикорупционно послание, което да бъде излъчвано периодично (напр. два пъти месечно) в рамките на образователната програма на Българската национална телевизия. За да привлече по-широк зрителски интерес, то трябва да се гради на основата на конкретни случаи на корупция, като същевременно съдържа и силен познавателен елемент (например съпоставяйки разглеждания казус или проблемна ситуация с конкретни случаи в практиката на развитите западни демокрации).

- Поддържане на страница в Интернет по борбата срещу корупцията в България.

Д. 2. Разяснителна дейност за правата на гражданите и задълженията на администрацията в сферата на административните услуги

Това се налага от констатацията, че българите много често не са наясно със своите права и задължения във взаимоотношенията си с държавната и общинската администрация. Редица услуги, които по закон са безплатни и следователно гражданите имат право на тях, често се превръщат в платени не само поради корумпираността на служителите, но и поради незнанието или предубедеността на клиентите им. Необходима е не само най-обща представа, а конкретна информация за условията на оказване на съответната услуга. Разяснителната кампания се налага и от потребността от допълнителна и достъпна информация във връзка с бъдещите регламенти на тази сфера след приемането на законите за администрацията и държавния служител.

Тя може да се изрази в образователни курсове в избрани общини, които ще запознаят гражданите с техните права, задълженията на общината и функционалното разпределение на услугите на общинско равнище.

Д. 3. Антикорупционна програма в системата на държавното образование на различните му равнища

Споменатият по-горе нравствен релативизъм по отношение на отделни прояви на корупцията е култивиран от най-ранна възраст по силата на лошия пример и липсата на образователно усилие за укрепване моралните устои на подрастващите. Поради това кампанията предвижда въвеждане в средното и висшето училище на специализиран курс от лекции по проблеми на корупцията. Особено усилие ще бъде направено за намиране на най-атрактивни форми на информация и образование чрез използване на съвременни технически средства, компютърни игри и т. н.

- За целта на образователната кампания ще се изготви и помагало за горна училищна възраст, което ще съдържа статии по ключови думи. В него ще се предложи достъпно обяснение за функционирането на държавата като икономически, политически и социален организъм, за бюджета, данъците, контрола и отчетността, ролята на ключовите институции, както и гражданските права и задължения.

- Организиране на конкурс за карикатури с последваща изложба в София и други градове. Изложбата ще гостува също така и на вестници и списания. За реализирането му ще бъдат привлечени Столичната об-

щина, частни медии, Съюзът на художниците, сдружението на карикатуристите, Домът на хумора и сатирата в Габрово и др.

- Във висшите училища образователният курс би могъл да се реализира и под формата на конкурси за писмени работи по теми за корупцията и други форми на по-интензивно интелектуално участие от страна на студентите.

Д. 4. Очаквани пречки за реализиране целите на информационно-образователната кампания

Като всяка кампания с идеални цели и настоящата би могла да предизвика негативни реакции, които следва да бъдат предвидени и овладени чрез ограничаване на диапазона им. Темата за корупцията привидно не е адресирана към екзистенциалните потребности на българина и следователно трудно ще си пробива път към съзнанието му.

- Най-голямото препятствие за ефективното въздействие на кампанията върху обществеността се крие в неатрактивността на предмета ѝ и на умората от директната пропаганда. Следователно е нужно да се използват нетрадиционни форми на социален маркетинг, в които да се намери балансът между достъпността и оригиналността. Във всички случаи трябва да се обяви война на скуката, неатрактивността и традиционализма.

- Може да се очаква сериозно задкулисно противодействие, включително и чрез средствата за масова информация, на засегнатите от антикорупционната кампания кръгове.

- Трябва да се отчита и рискът от политизиране на кампанията, както по посока на отъждествяване на антикорупционните действия с теснопартийните задачи, така и чрез опити да се ограничи техният обхват в името на политическите или индивидуалните интереси на някои партии или лидери.

Е. ШЕСТА НАСОКА НА ДЕЙСТВИЕ: МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Е. 1. Сътрудничество с международните организации и интеграционни образувания

Е. 1. 1. Общи положения

Корупцията се превърна в световен феномен, който пряко рефлектира не само върху икономическото развитие на отделните страни и международните им връзки, но и върху световната икономика и политика като цяло. Това още повече фокусира вниманието на международната общност върху необходимостта от демократизация и откритост като условия за успешно икономическо развитие. Целта, която се поставя в рамките на международните форуми, третиращи опасността от корупция, е да ѝ бъде противопоставена позитивна програма, която увеличава ефективността на управлението, като същевременно утвърждава индивидуалните свободи и човешките права. В тази насока са и промените в общественото съзнание, настъпили с въвеждането на новите информационни технологии.

В различните международни организации към проблема за борбата с корупцията се подхожда от различен ъгъл. За ООН, и по-специално Програмата за развитие на ООН (ПРООН), отправната точка е доброто управление, насочено към осигуряване на устойчиво човешко развитие; за Световната банка подходът към проблема се свързва основно с икономическото развитие като цяло; Съветът на Европа залага на междудисциплинарния подход; за Европейския съюз корупцията е основно проблем, свързан със защитата на финансовите интереси на Общността, нормалното функциониране на пазара и конкуренцията като негов основен принцип; в рамките на ОИСР могат да бъдат идентифицирани четири направления, като основното е борбата с подкупа в международните бизнес-сделки. Именно в същата област се очаква да бъдат концентрирани и усилията през следващите години и на Световната търговска организация.

Подобно профилиране на подхода е характерно и за дейността на национално равнище в редица държави. Докато приоритет в борбата срещу корупцията за Агенцията за международно развитие на САЩ са демокрацията и доброто управление, Британският департамент за международно развитие свързва главно с премахването на бедността.

Различните подходи са отражение на комплексния характер на явленията корупция и на трудностите в търсенето на решения на национално и международно равнище. Това налага и необходимостта от сътрудничество с международните организации и между тях самите не само за избягване на дублирането, но и за постигане на по-трайни и ефективни резултати.

Сътрудничеството на България с международните организации, които третират този проблем, все още изостава от нуждата на страната от подкрепа в противодействието срещу корупцията. Основателно е да се

смята, че все още не се отчита в достатъчна степен спецификата в подхода на различните международни организации и съответно на възможностите за сътрудничество. От друга страна, правно-институционалното овладяване на корупцията в България ще представлява сериозен принос за успеха на усилията в рамките на процеса на присъединяване към Европейския съюз, за изграждането на стабилни и предвидими отношения с международните финансови институции, както и за привличане на сериозни чуждестранни инвестиции.

Е. 1. 2. Цели

Основна цел за България е осигуряването на двете взаимосвързани условия за ограничаване на корупцията: а) гарантиране на международна подкрепа за борбата срещу това явление в страната, както чрез използване на международния опит и експертиза, така и чрез привличане на финансова подкрепа за административната реформа; б) активно участие в международните усилия по ограничаване на негативните последици от корупцията върху регионалната и световната икономика и политика.

Е. 1. 3. Дейности

Е. 1. 3. 1. Оптимизиране на сътрудничеството в рамките на Организацията на Обединените нации.

Проблемите, свързани с борбата срещу корупцията се разглеждат в ООН повече от две десетилетия. Общото събрание утвърждава редица документи с важно значение за предприемането на ефективни мерки срещу нея.

В рамките на световната организация изключително важна роля за утвърждаване и развитие на международното сътрудничество в тази област играе Комисията за предотвратяване на престъпността и наказателно правосъдие.

Като специализиран орган, предоставящ помощи, ПРООН има съществен интерес за преодоляване на корупцията като условие за постигане на неговите цели — намаляване на бедността и постигане на обществено, ориентирано към личността, устойчиво развитие. В рамките на ПРООН бе разработена Програма за отчетност и прозрачност (1996 г.), в която подпомагането на нуждаещите се страни се свързва с изискванията за подобряване на управлението и ограничаване на корупционните отношения.

Сътрудничеството на България с ООН би следвало да бъде оптимизирано по няколко направления:

- Използване на възможностите, които Секретариатът на ООН предоставя, по-специално за техническа помощ на държавите-членки за укрепване на тяхната способност да развият ефективна антикорупционна политика и стратегия за борба срещу корупцията и свързаните с нея дейности.

- Активизиране на отношенията с ПРООН, която участва активно в международните усилия за ограничаване на корупцията. Необходимо е да се използва опитът на ѝ в подкрепата за националното правосъдие, управлението на държавния и частния сектор, децентрализацията на ад-

министративната дейност и изграждането на гражданско общество. Тези приоритети се основават на схващането, че подобряването на управлението и институционалното усъвършенстване в развиващите се икономики е условие за устойчиво човешко развитие. Сътрудничеството с ПРООН в бъдеще трябва по-пълно да реализира заложените в тази структура потенциал на коалиционно взаимодействие не само с развиващите се страни, но и с държавните институции и независимите от тях граждански субекти в посткомунистическите държави.

- Предприемане на мерки за широко разпространяване на одобрените от световната организация документи, които да бъдат използвани в рамките на националното законодателство на отделните страни-членки.

- Идентифициране на възможностите за използване на опита, експертната и финансовата помощ на ООН при изпълнението на настоящия План за действие срещу корупцията.

- Активно участие на нашата страна в междуправителствената работна група от експерти за разработване на всеобхватна международна конвенция срещу организираната транснационална престъпност, създадена с резолюция 52/85 на Общото събрание на ООН.

Е. 1. 3. 2. Разширяване на взаимодействието с Европейския съюз.

В документа на Европейската комисия — Писмо до Съвета и Европейския парламент по политиката на Съюза срещу корупцията от 21.05.1997 г., се съдържат основните насоки на антикорупционната политика на ЕС както в рамките на съюза, така и по отношение на нечленуващи страни, включително тези от ЦИЕ, спрямо които се препоръчват специални програми.

На срещата на най-високо равнище на ръководителите на държавите от Европейския съюз през юни 1997 г. бе приет План за действие за борба срещу организираната престъпност, който наред с други въпроси препоръчва глобална политика срещу корупцията с цел засилване на откритостта в държавната администрация.

Европейският съюз е приел редица правила, които дават възможност на властите при сключването на търговски сделки да не влизат в договорни отношения с компании или предприятия, свързани с неправилно поведение или практика на вземане или на даване на подкупи.

Съветът на министрите утвърди през последните години два многостранни международни договора, станали част от правото на Общността, които са свързани специално с проблема за корупцията в нея и сред служителите от националните администрации. Като се има предвид необходимостта от хармонизиране на националното законодателство на България с европейското право като съществена част от подготовката ѝ за членство в ЕС, би следвало да се разгледа целесъобразността от следните мерки:

- Привеждане на българското законодателство в съответствие с Протокола към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Общността, приет на 27 септември 1996 г., който предвижда държавите-членки да криминализират активната и пасивната корупция по отношение на служители на Общността и на държавни служители в страните-членки, които засягат финансовите ѝ интереси.

- Постепенно хармонизиране на законите на страната с Конвенцията за борба срещу корупцията, в която са въввлечени служители от европейските общности или служители от държавите-членки на Европейския съюз, утвърдена от Съвета на 26 май 1997 г. Тя предвижда всички държави-членки да криминализират активната и пасивната корупция по отношение на служители на Общността и на държавни служители в страните-членки независимо от това, дали се засягат финансови интереси на Общността.

- Използване на опита на отделните страни-членки на съюза в борбата с корупцията на политическо равнище както в законодателно отношение, така и по линия на съдебната власт.

- Пълноценно използване на сътрудничеството по линия на „третия стълб“, както и на средствата, отпускани по различните програми на ЕС, за въвеждане и осъществяване на антикорупционни мерки и съответни реформи в администрацията, по-специално в данъчния сектор и митническите власти.

Е. 1. 3. 3. Участие в сътрудничеството по линия на Съвета на Европа.

В последните години усилията на Съвета на Европа са насочени към създаване на обща наказателна политика за борба срещу корупцията. Основните направления на програмата за действие за периода 1996–2000 г., изготвена от Междудисциплинарната група за борба с корупцията (GMC), са изработване на определение на корупцията, криминализиране на актовете на корупция, изготвяне на кодекс на поведение, въвеждане на гражданска отговорност за корупция, дефиниране на ролята и отговорностите на институциите и отделните лица, изработване на мерки за предотвратяване и на борба с нея.

Съществен импулс за нейната работа даде 21-та Конференция на европейските министри на правосъдието (Прага, 10–11 юни 1997 г.) Значителен принос имаше и Втората среща на високо равнище на СЕ (10–11 октомври 1997 г.), която разгледа предложения за създаване на орган за сътрудничество, техническа помощ и обмяна на информация с цел предотвратяване на корупцията, както и за въвеждане на юридически стандарти за засилена дейност срещу явлението. На своето 13-то заседание (23–27 март 1998 г.) Междудисциплинарната група прие проект за Наказателно-правна конвенция за корупцията, определяща мерките на национално равнище, контрола върху изпълнението и насоките на международното сътрудничество.

По линия на сътрудничеството си със Съвета на Европа България следва да се стреми към:

- По-нататъшно активно участие в работата на Междудисциплинарната група за борба с корупцията, респективно в изработването и приемането на международноправните инструменти, подготвяни от тази група: Наказателно-правната конвенция за корупцията, Проектоспоразумението за създаване на групата от държави срещу корупцията (GRECO), Европейския кодекс за поведение на държавните служители.

- Приключване на процеса на създаване на нормативна база за присъединяване към посочените актове след тяхното приемане от Съвета на Европа.

- Пълноценно прилагане на препоръките, предложени на българското правителство по проекта „Октопод“ на Европейската комисия и Съвета на Европа от 24.09.1998 г.

Във вътрешен план е необходимо да бъдат предприети следните необходими мерки в съответствие с утвърдените от Съвета на Европа инструменти:

- Криминализиране на подкупа на чужди длъжностни лица.
- Криминализиране на т. нар. „търговия с влияние“.
- Укрепване на административния потенциал на специализираните органи за борба с корупцията.
- Разработване на програми за защита на свидетелите и тяхното финансово и друго обезпечаване.
- Създаване на публичен регистър за ежегодно деклариране на имуществото и доходите на лица, заемащи висши държавни постове.
- Подобряване на междуведомственото сътрудничество и статистика.
- Разработване на образователни програми за изграждане на култура по обществена етика и законност.

Е. 2. Международни икономически, финансови и търговски институции и организации

Е. 2. 1. Общи положения

През последните няколко години международните икономически, финансови и търговски институции и организации (Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Световната банка, Международният валутен фонд и др.) станаха инициатори на дебата по корупцията и нейния ефект както върху глобалните икономически отношения, така и върху икономиката на развиващите се и посткомунистическите страни. До голяма степен под тяхно въздействие бяха приети редица антикорупционни документи, които развитите демокрации възприеха като задължителни във външноикономическата си практика.

ОИСР се зае сериозно с въпроса за подкупността на длъжностни лица в международния бизнес. Сериозен принос за разработването на глобалната стратегия и конкретните мерки в борбата срещу корупцията имат Световната банка и Институтът за икономическо развитие (Вашингтон). През последните години Международният валутен фонд също започна да провежда политика на по-голям ангажимент към прозрачността като условие за макроикономическа стабилизация.

Е. 2. 2. Цели

В тази насока следва да се разширява взаимодействието на България с международните финансови и търговски институции за ограничаване на явлениято в българската икономика, както и за привличане на допълнителна финансова подкрепа за повишаване на ефективността и гарантиране на прозрачността на държавното управление.

Е. 2. 3. Дейности

Е. 2. 3. 1. Съвместна дейност с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

Борбата с корупцията в международен план е една от основните цели на ОИСР. Дейността на организацията е по четири направления —

борба с подкупа в международните бизнес-сделки, укрепване на антикорупционните системи в рамките на държавната администрация, контрол върху финансираните чрез външна помощ проекти и проучване на корупцията в страните, които не са членки на организацията. На 21 ноември 1997 г. бе приета Конвенция за борба с подкупа на длъжностни лица в международните делови трансакции, страна по която е и България.

Страните-членки на ОИСР са източник на около 70% от стоките и услугите в света и на около 70% от международния износ. Те генерират около 90% от инвестициите в глобален мащаб. Поради това сътрудничеството в рамките на ОИСР за борба с корупцията в международните търговски отношения, в което участват и държави, не членки на ОИСР (Аржентина, Бразилия, България, Словакия, Чили), има огромно значение за успешното противодействие на международната корупция.

В бъдеще сътрудничеството в рамките на ОИСР ще се развива в посока към разширяване на приложното поле на борбата с корупцията — срещу даването на подкупи на представители на чуждестранни политически партии или на лица, за които се очаква да придобият качеството „чуждестранно длъжностно лице“, както и дискутиране на ролята на задграничните дъщерни компании и офшорни центрове.

Наложително е България да се присъедини пълноценно към международното сътрудничество за борба с корупцията, което протича в рамките на ОИСР и предполага:

- Пълноценно участие в Работната група на ОИСР по подкупите в международните търговски сделки. Досега България не участва ефективно в дейността ѝ, въпреки че това е първият работен орган на ОИСР, на който страната е пълноправен член.

- Активно включване в мониторинга по приложението на Конвенцията и Ревизираната препоръка на ОИСР, който включва система от мерки за самооценяване въз основа на въпросници и система от мерки за взаимна оценка между страните-членки на работната група.

- Изпълнение на задълженията, които произтичат от подписването и ратифицирането на Конвенцията — промяна в Наказателния кодекс с цел криминализиране даването на подкуп на чуждестранно длъжностно лице в международните търговски отношения в контекста на определенията за подкуп и за чуждестранно длъжностно лице по смисъла на Конвенцията; предвиждане на ненаказателна отговорност за юридическите лица, които дават подкуп на чуждестранно длъжностно лице; мерки във връзка с прането на пари и със счетоводната отчетност.

- Придържане в практиката към Актуализираната препоръка на Съвета на ОИСР от 23 май 1997г. и Препоръката на Съвета от 11 април 1996 г. .

- Участие на България в бъдещето сътрудничество в рамките на Работната група на ОИСР за борба с международната корупция.

- Присъединяване по подходящ начин към усилията на Комитета за управление на държавния сектор (PUMA) на ОИСР във връзка с прилагането на изработения Етичен кодекс и свързаните с това проучвания в момента, както и към другите негови дейности в борбата за предотвратяване на корупцията.

Е. 2. 3. 2. Взаимодействие със Световната банка и Международния валутен фонд.

Усилията във взаимодействието с международните финансови институции и в частност със Световната банка и Международния валутен фонд следва да се насочат към реализиране на общите цели за ограничаване на корупционните практики в рамките на българската реформа и приватизация.

Подкрепата на Световната банка за усилията на страните в борбата с корупцията е преди всичко при разработването и прилагането на антикорупционни стратегии. Банката предоставя помощ в областта на икономическата политика и институционалната реформа, които са насочени към противодействие на корупцията чрез подобряване на ефективността на управлението на обществения сектор. Световната банка и в частност Институтът за икономическо развитие, подкрепят също усилията на държавите чрез организирането на специализирани семинари в тази област.

По отношение на управлението особен интерес представлява утвърдението от Изпълнителния съвет на МВФ на 4 август 1997 г. документ, съдържащ критериите за ангажирането на фонда в тази област. Специално е подчертано, че отговорността за управлението се носи от националните власти, а МВФ се включва в случаи, когато способността на съответното правителство за провеждане на стабилна икономическа и финансова политика е ограничена от слабо управление, в резултат на което е налице негативно влияние върху макроикономическата обстановка, (например вследствие на неправилно използване на държавните фондове, на широко разпространена практика на подкупване на данъчни и митнически служители и др.).

Активизиране на сътрудничеството ще е полезно по-специално в следните области:

- С Международния валутен фонд в борбата срещу международното „пране на пари“. В тази област България би трябвало да се стреми към получаване на техническа подкрепа за еднообразното прилагане на изискванията за лицензиране и финансова отчетност, както и при разработването на банковото и валутното законодателство и на подзаконовите актове.

- Със Световната банка и другите международни финансови институции, доколкото предоставят помощ в подкрепа на усилията на държавите да подобрят своята политика на управление чрез засилване на прозрачността и модернизиране на управленската практика в такива области като политиката на данъци и администриране, финансовата система, политиката и управлението на държавните разходи и др..

- Със Световната банка и другите международни финансови институции в областта на фискалната корупция, заплащането на служителите от държавния сектор и корупцията, както и по отношение влиянието ѝ върху растежа, акумулирането на капитали и разходите за управлението.

- С установяване на партньорски отношения между български неправителствени организации и международните финансови (и търговски) организации като цяло и Световната банка в частност. Българските НПО

могат и трябва по-активно да съдействат за реализацията на антикорупционната стратегия на международните финансови организации, както и за препоръчаните от тях мерки за по-голяма прозрачност и откритост.

Е. 2. 3. 3. Сътрудничество по линия на Международната търговска камара.

Международната търговска камара има съществена роля за стимулиране на международните икономически отношения и по-специално на търговския стокообмен. През март 1996 тя прие ревизиран вариант на Правила на поведение за борба с изнудването и подкупа в международните бизнес-сделки. Тези правила обаче не са задължителни и корпорациите решават дали да ги прилагат на доброволна основа.

За България е важно да следи развитието как се прилагат правилата, особено предвид обстоятелството, че бе създаден специален комитет на постоянна основа от бизнес-дейци, юристи и представители на академичните среди, който продължава работата в тази насока.

Е. 3. Сътрудничество с други международни организации

Е. 3. 1. Общи положения

Все по-важно място в борбата срещу корупцията ще заемат международните неправителствени организации, професионалните организации, организациите с нестопанска цел и други образувания, свързани с третия сектор. Основен проблем на този етап е тяхното идентифициране и определянето на реалните възможности за сътрудничество, както и специфичните области, в които то би било най-ефективно.

Е. 3. 2. Цели

Сътрудничеството с неправителствените организации е в рамките на основната цел — реализирането на антикорупционните дейности, като същевременно се имат предвид както специфичните възможности на тези организации, така и ограниченията, произтичащи от техния характер.

Е. 3. 3. Дейности

Насочване на сътрудничеството към организации, които ще допринасят съществено, вкл. и с финансова подкрепа, за осъществяване на Плана за действие, например:

- Международния институт за правно развитие, Рим.

Международният институт за правно развитие е международна нестопанска организация, създадена по междудържавно споразумение от 13 страни, включително България. Институтът е водеща европейска организация в правното развитие и има богат опит в изпълнението на програми за обучение на юристи в страните от Централна и Източна Европа, както и в развиващите се страни.

Сътрудничеството с института би следвало да бъде осъществявано в две основни посоки:

- Използване на ресурсите и опита в информационно-разяснителната кампания.
- Сътрудничество с института за изпълнение на препоръките в настоящия план, от които произтича необходимостта от повишаване на практическите знания на юристите в България.

- Транспаренси Интернешънъл.

Особено важно направление в работата с Транспаренси Интернешънъл, която отскоро има и български клон (Прозрачност без граници) е проучването на опита на организацията в изработването на международен индекс за оценка на корупцията.

Е. 4. Регионални организации и инициативи

Е. 4. 1. Общи положения

Югоизточна Европа (ЮОИЕ) поради специфичната си динамика на развитие и ниската степен на интегрираност се характеризира с относително слаба координация в борбата с корупцията. Войната в бивша Югославия и продължаващото междуетническо напрежение в някои от новоконституираните страни, проблемите, свързани с прехода към пазарна икономика в повечето от тях и отсъствието или слабата развитост на нормативната и институционална база за борба с корупцията са основни фактори, които налагат императивно колективни усилия на страните от региона (на двустранна и многостранна основа) в борбата срещу това явление. В това отношение трябва да се изхожда от схващането за взаимната обусловеност и комбинирана проява на трансграничната организирана престъпност и корупцията на държавни чиновници, в частност осъществяващите граничния и митническият контрол.

България участва в редица регионални форуми: Инициативата за сътрудничество и добросъседство в ЮОИЕ (Процеса Роайомон), Инициативата за сътрудничество в ЮОИЕ (ИСЮОИЕ), Черноморското икономическо сътрудничество (ЧИС), Централно-европейската инициатива (ЦЕИ). Страната е инициатор на идеята за добросъседство, стабилност, сигурност и сътрудничество на Балканите и участва активно в тристранно сътрудничество с Гърция, Турция и Румъния. На някои от тези регионални форуми се обсъжда и сътрудничеството в борбата с корупцията — ИСЮОИЕ, ЧИС и тристранния диалог.

Е. 4. 2. Цели

Основната цел е пълноценното включване на България в регионалните форуми и инициативи за противодействие на корупцията, което би допринесло за превръщането им в действени международни инструменти за нейното ограничаване.

Е. 4. 3. Дейности

Е. 4. 3. 1. Дейност в рамките на ЧИС.

В процес на съгласуване е проект за Междуправителствено споразумение на страните от ЧИС за сътрудничество в борбата с престъпността и свързаните с нея организирани форми. От българска страна в преговорите участват представители на МВР. До момента са съгласувани наименованието, преамбюлт и първите членове на спогодбата, като засега не са визирани мерки за колективна борба с корупцията.

Е. 4. 3. 2. Дейност по линия на Инициативата за сътрудничество в Югоизточна Европа.

В съответствие с Решение на Шестия програмен комитет (ПК) на ИСЮОИЕ (15 април 1998 г.) в Букурещ се проведеха две заседания (6 май и 3 юни 1998 г.) на работните групи по проекта за създаване на Цен-

тър за борба с организираната престъпност и корупцията. Поради характера на ИСЮИЕ проектът ще акцентира върху специфично сътрудничество в трансграничната организирана престъпност и корупция. На настоящия етап се дефинират на предметът на дейността на центъра, оперативните принципи на функциониране и неговата структура. В предварителен порядък са набелязани сферите на взаимодействие, по които България следва да се стреми да развива активно сътрудничество:

- Изграждане на интегрирана система за обмяна на информация (база данни) и правила за ползване.
- Оперативно сътрудничество при съдебно преследване на лица, уличени в корупция.
- Правно регулиране на въпроса с екстрадирането на участниците в престъплението.
- Осигуряване на свидетели и документи.

С цел ефективното функциониране на центъра се очаква да се приеме предложението за делегиране на представител(и) на страните-участнички към него. За предпочитане е те да бъдат правни специалисти от съответните органи за борба с корупцията.

В рамките на 1998 г. предстои да бъдат подписани два документа (Меморандум и Харта) за сътрудничество в борбата срещу организираната престъпност и корупцията в рамките на ИСЮИЕ.

Е. 5. Регионално сътрудничество на многостранна и двустранна основа

Е. 5. 1. Общи положения

Министерството на вътрешните работи на България в качеството си на държавен правоохранителен орган има подписани споразумения за сътрудничество с всички страни от региона с изключение на СРЮ. Предстои ратифицирането на спогодбата с Хърватска, която е подписана за разлика от останалите като междуправителствена спогодба. Обща характеристика за всички договори е акцентиранието върху борбата срещу организираната престъпност, трафика на наркотици, тероризма, нелегалната търговия с оръжие и хора. Липсва обаче сътрудничеството в борбата с корупцията или има само кратко позоваване на него.

Е. 5. 2. Цели

Ограничаването на корупцията ще позволи на двустранните отношения между България и всяка от страните от Югоизточна Европа да се развиват в съответствие с общите им интереси и приоритети. Същевременно трансграничното сътрудничество ще помогне на националните власти във всяка страна да се справят по-успешно с борбата срещу организираната престъпност. Особено важно значение има ликвидирането или свеждането до поносими размери на трансграничната престъпност (трафик на наркотици, хора и оръжие).

Е. 5. 3. Действия

Е. 5. 3. 1. Необходимо е анализиране на подписаните двустранни спогодби между правозащитните органи и включване на елемент на съвместна борба с корупцията чрез специални протоколи.

Е. 5. 3. 2. Важно значение би имало създаването на национална интегрирана информационна система за борба с корупцията и свързването ѝ със съответната система в съседните държави.

Е. 6. Сътрудничество с институциите за държавна помощ на двустранна основа

Е. 6. 1. Общи положения

Осъществяването на ефективни антикорупционни мерки на двустранна основа по отношение на България изисква мобилизиране на експертиза и други сродни ресурси от страните с изградена пазарна икономика и демократични системи, основани на върховенството на закона. В този смисъл въпросните мерки следва да включват механизъм за сътрудничество на двустранна основа със САЩ, страните-членки на ЕС, Япония и други държави. Това по-специално би могло да бъде постигнато в рамките на съществуващите институции за държавна помощ: Агенцията за международно развитие на САЩ, Британския ноу-хау фонд и др. В т. нар. Стратегически план 1998–2002 г. за дейността на Агенцията за международно развитие в България се отделя специално внимание на борбата срещу корупцията. Подчертава се значението на подкрепата за ангажирането на организациите на гражданското общество в изграждането на обществени нагласи за тази цел.

Е. 6. 2. Цели

Сътрудничеството с институциите за държавна помощ да гарантира, че експертизата и опитът на правителствените органи и неправителствените организации от развитите страни ще бъдат на разположение за осъществяването на този комплекс от мерки.

Е. 6. 3. Дейности

Е. 6. 3. 1. Предстои идентифициране на областите, за които в сегашния План за действие в най-голяма степен е необходимо да бъде осигурена съответната експертна и финансова помощ от страна на институциите за държавна помощ.

Е. 6. 3. 2. Необходимо е изработване и осъществяване на координационен механизъм с мисии на място на органите за координация по изпълнението на Плана за действие.

Е. 6. 3. 3. Следва да се осигури сътрудничество в участието на правителствени и неправителствени експерти от съответните страни в редовен преглед на напредъка на България в борбата с корупцията.

СИСТЕМА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА

КОРУПЦИОННИ ИНДЕКСИ
НА КОАЛИЦИЯ 2000

МЕТОДОЛОГИЯ

- Корупционните индекси са конструирани въз основа на данни от проведените от Vitosha Research при Центъра за изследване на демокрацията емпирични проучвания и са един от основните продукти на Системата за мониторинг на корупцията (СМК).
- Разработването на СМК започва с първото количествено изследване, посветено на проблемите на корупцията (март 1997). До септември 1998 са проведени общо 5 количествени и 4 качествени изследвания.
- На основата на набрания опит в периода юли-септември 1998 бяха реализирани първите изследвания от СМК: 2 количествени и 3 качествени. Настоящото издание на Корупционните индекси на *Коалиция 2000* се основава именно на тези данни.
- Методологията на СМК предвижда периодично наблюдение на съвкупност от индикатори, характеризиращи начина, по който гражданите и служителите в общественния сектор възприемат корупцията, а също и степента на тяхната въвлеченост в различни форми на корупционно поведение.

КОРУПЦИОННИ ИНДЕКСИ

- Корупционните индекси са основен продукт на Системата за мониторинг на корупцията (СМК) на *Коалиция 2000*. Техните стойности ще бъдат актуализирани на всеки 3 месеца въз основа на данни от емпирични изследвания.
- Корупционните индекси приемат стойности от 0 до 10.
- Колкото стойността на индексите е по-близо 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 са групирани в няколко категории:
 - Нагласи спрямо корупцията.
 - Корупционни действия.
 - Оценки за размерите на корупцията.
 - Корупционни очаквания.

КОРУПЦИОННИ ИНДЕКСИ: СТРУКТУРА И ИНТЕРПРЕТАЦИЯ

1. Нагласи

Принципна
допустимост

Показва равнището на ценностната
приемливост на различни корупционни
практики

Податливост
на корупция

Измерва склонността да се правят компромиси
с принципите и ценностите под натиска
на обстоятелствата

2. Корупционни действия

Корупционен
натиск

Показва разпространеността на опитите да се
корумпират служителите от обществената
сфера

Индивидуални
корупционни
действия

Самооценка/признание за честотата на лично
участие във форми на корупционно поведение

3. Оценки за размерите на корупцията

Степен на
разпространение

Показва оценките за степента на
разпространеност на корупционните действия
сред служителите в обществената сфера

Практическа
ефикасност

Оценки на гражданите за степента
на превръщане на корупцията в практически
ефективна социална норма за решаване на
лични проблеми

4. Корупционни очаквания

Корупционни
очаквания

Оценка за възможностите (потенциала)
на българското общество да се справи
с корупцията.

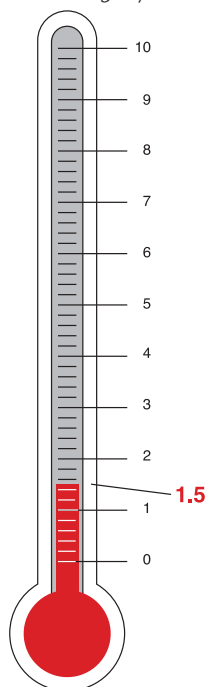
СОЦИАЛНО ЗНАЧЕНИЕ НА КОРУПЦИОННИТЕ ИНДЕКСИ

- Корупционните индекси дават представа за *мащабите и измерението* на корупцията въз основа на оценките на населението и служителите в обществената сфера. Тези оценки са основата на техните практически действия и начина, по който те възприемат социалната среда.
- От корупционните индекси *не могат* да се правят преки изводи относно *точните размери* на разпространението на корупцията като социална практика.
- Най-близък до измерението *размер на корупцията* е индексът на *корупционните действия*, доколкото той се основава на анонимното самопризнание за участие в корупционни практики.
- В определен смисъл характерът на самото явление (че и двете страни са наказуеми по закон) превръща индекса на корупционните действия в *една от малкото реалистични оценки* за реалните размери на корупцията.
- По разбираеми причини, в сравнение с наличната фактологическа информация на правоохранителните институции, за момента точността на отразяването на реалностите на корупцията при емпиричните проучвания е значително по-висока.

СТОЙНОСТИ НА КОРУПЦИОННИТЕ ИНДЕКСИ

1. Нагласи спрямо корупцията

Принципна допустимост



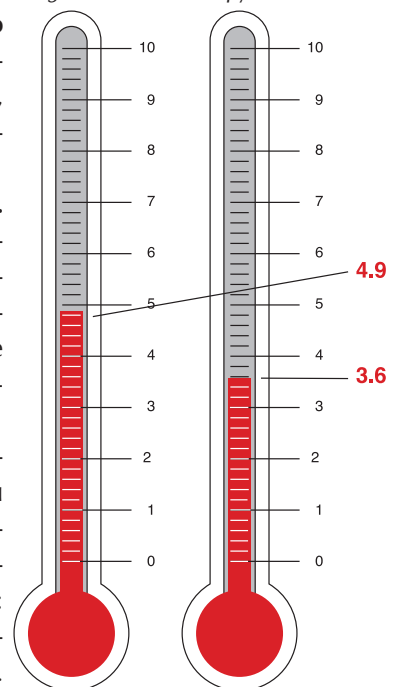
Население

• **Корупцията се възприема като социално зло.** Сред българските граждани е налице висока степен на съгласие, че корупцията е принципно недопустима.

• **Реалността срещу ценностите.** При сблъсък между ценностите и личния интерес рязко нараства податливостта към корупцията. Хората са склонни да правят компромиси с принципите си, защото не виждат друг начин да постигнат целите си.

• **Ниската толерантност** към корупционното поведение, от една страна, и високата степен на податливост към такива действия, от друга, водят до следната масова практическа философия: корупцията е необходимо зло, като успешно решава проблемите на практика.

Податливост на корупция

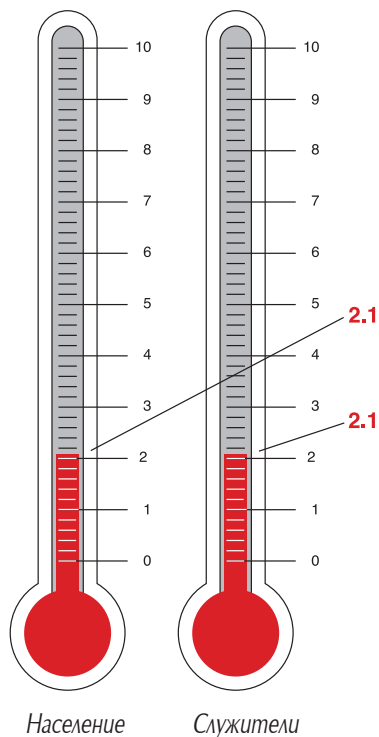


Население

Служители

2. Корупционни действия

Корупционен натиск

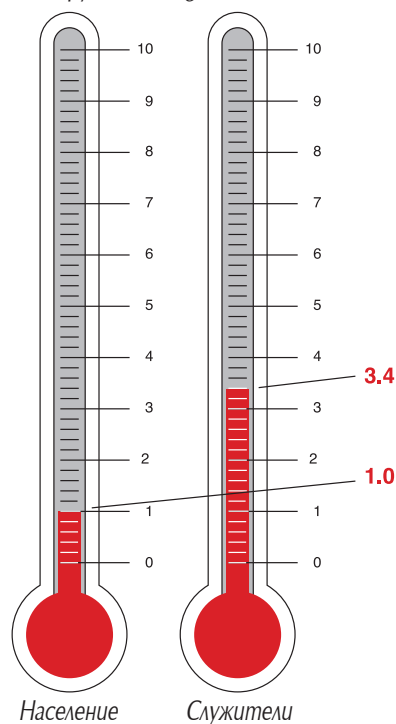


- **Корупцията не е резултат от открита принуда.** Индивидуалният корупционен натиск е относително нисък. Това показва, че в български условия корупционното поведение се генерира не толкова от социалния натиск, колкото от механизмите на интереса и необходимостта.

- **Не всички са индивидуално въввлечени в корупцията.** Индексът на корупционните действия е по-висок сред служителите в общественния сектор, отколкото сред населението.

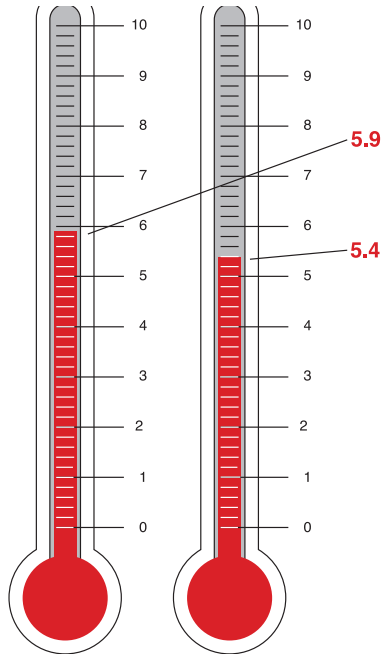
- Данните показват, че случаите на участие в различни форми на корупционно поведение не обхващат мнозинството от гражданите.

Корупционни действия



3. Оценки за размерите на корупцията

Разпространение на корупцията



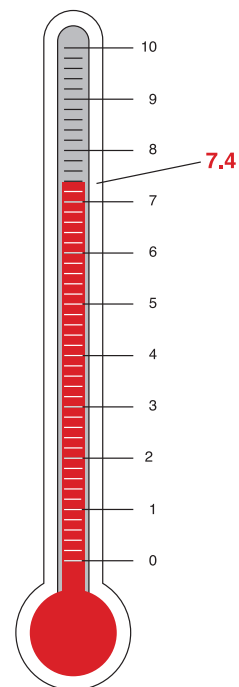
Население

Служители

- **Корупционното поведение се възприема като масова и обичайна практика.** Българската общественост е склонна да вижда в корупцията един масов феномен, който е на прага да се превърне в социална норма.

- **Корупционното поведение е социално успешно.** Тази ценностна нагласа съществува редом с всекидневното потвърждаваното убеждение, че корупционното поведение е практически много ефикасен инструмент за решаване на частни проблеми.

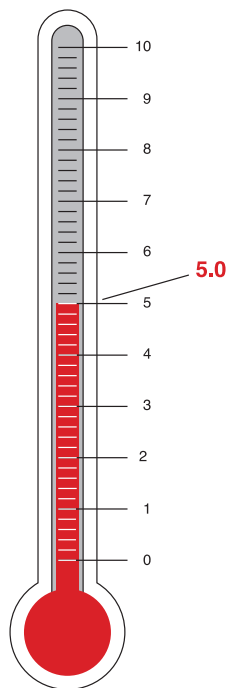
Практическа ефикасност на корупцията



Население

4. Очаквания за перспективите на корупцията

Очаквания



Население

- **Корупцията трудно ще може да се изкорени в обозримото бъдеще.** Българските граждани не са фаталисти относно възможността на обществото да се пребори с корупцията, а по-скоро умерени песимисти.
- Стойността на индекса дава основание да се мисли, че гражданите биха променили очакванията си за бъдещето при условие, че в социалната среда успеят да се създадат легитимни механизми, които са по-изгодни от корупционните.

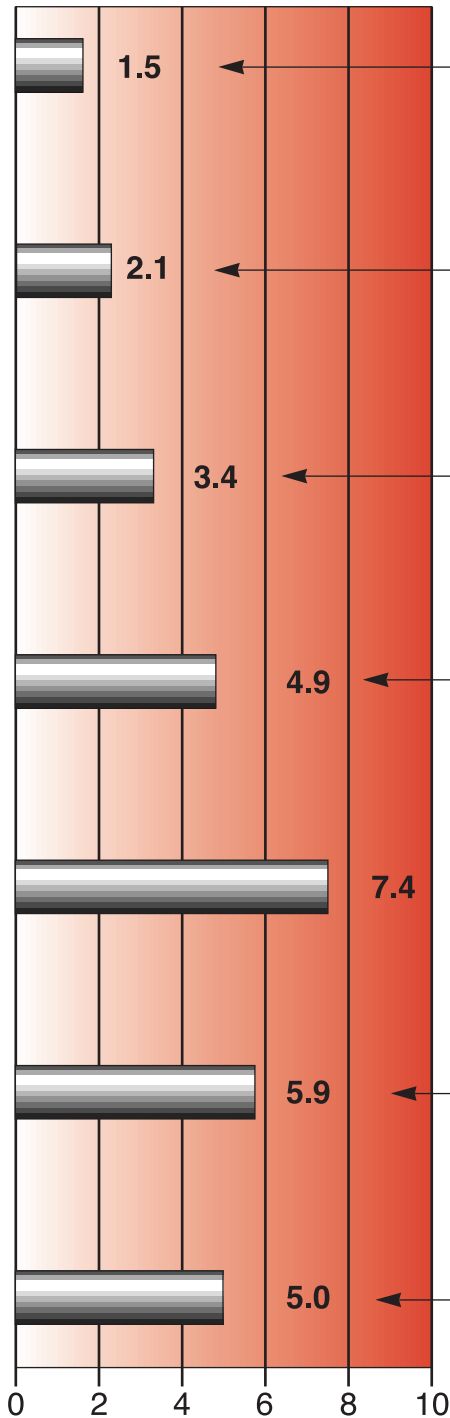
ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- За българската общественост корупцията е един от трите най-значими проблема, пред които е изправено обществото.
- Сред гражданите има широк консенсус, че корупцията е социално зло.
- Практическите обстоятелства модифицират принципната нетърпимост към корупцията и тя се възприема като „необходимо зло“.
- Ценностната неприемливост на корупцията се ерозира от убеждението, че корупционните действия са един много ефикасен инструмент за справяне с проблемни ситуации.
- При сблъсък с реалността на натиска и изкушението много хора признават, че биха направили компромис със своите ценности. Този избор се подкрепя и от убеждението им, че корупцията се превръща в социална норма.
- Като основни средища на корупцията сред служителите в общественения сектор се възприемат: митническата и данъчната администрация, правораздаването, централната изпълнителна и законодателна власт, здравеопазването, полицията и общинската администрация.
- Гражданите оценяват като висока степента, в която обществото ни е поразено от вируса на корупцията. В основата на тази песимистична оценка са три масово разпространени представи:
 - Че корупцията е широко разпространена сред служителите от общественения сектор.
 - Че е успешна практика и за корумпиращия, и за корумпирания.
 - Че е практически ненаказуема.
- В масовото съзнание доминира умерено оптимистичната нагласа, че корупцията в бъдеще може да бъде ограничена и че е по-малка от тази, която би могла да бъде при нейната успешност като социален инструмент.

ОБОБЩЕНИЕ: КОРУПЦИОННИТЕ ИНДЕКСИ НА КОАЛИЦИЯ 2000

Общество
без корупция

Корумпирано
общество



Допустимост: в българското общество има практически пълен консенсус, че корупцията е социално зло.

Натиск: без да е масова практика, взаимният корупционен натиск между гражданите и служителите в общественения сектор е значителен.

Действия: корупционните действия на гражданите и служителите в общественения сектор, взаимно се индуцират, а в много случаи имат характер на взаимно изгодна „сделка“.

Податливостта на част от гражданите към корупция се оправдава с диктата на обстоятелствата и липсата на други алтернативи.

Ефикасност: българските граждани са убедени, че корупцията е широко разпространен и ефективен инструмент за решаване на лични проблеми.

Разпространение: въпреки че корупцията се оценява като значителна по размер, тя се възприема като по-малка от възможната при високата си ефективност и практическа ненаказуемост.

Очаквания: оставяйки скептици, българите са склонни да мислят, че в близко бъдеще, макар и неизбежна, корупцията може да бъде ограничена.

МЕТОДОЛОГИЯ И ДИЗАЙН

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	Инициативата на <i>Коалиция 2000</i> и системата за мониторинг на корупцията	72
II.	Усъвършенстване на системата за мониторинг на корупцията	75
III.	Структура на системата за мониторинг на корупцията	77
	1. Структура на СМК	77
	2. Фази на реализация на СМК	78
IV.	Методология на включените в СМК изследвания	80
	1. Национални представителни изследвания на населението (S1)	80
	2. Количествено изследване на служители в общественния сектор (S2)	80
	3. Дискусии във фокусни групи (S3, S4)	81
	4. Дълбочинни интервюта (S5)	82
	5. Мониторинг на пресата, радиото и телевизията (S6)	82
V.	Корупционните индекси на <i>Коалиция 2000</i> : общ подход и методология на конструиране	84
	1. Общи положения	84
	2. Теоретична основа за изследване елементите на корупционно поведение	84
	3. Теоретична интерпретация на корупционните индекси	86
	4. Структура и съдържателна интерпретация на корупционните индекси	88
	5. Методика на изчисление	89
	6. Информационна основа на корупционните индекси	91

Системата за мониторинг на корупцията (СМК) на *Коалиция 2000* обхваща емпирични изследвания и аналитични разработки. Основната цел на СМК е периодично да представя информация, която би позволила да се правят изводи относно мащабите на корупцията в страната, както и за свързаните с нея нагласи, оценки и очаквания на обществеността.

Методологията на СМК има за цел да представи нейната структура и съдържание, както и мястото ѝ в инициативата на *Коалиция 2000*.

I. ИНИЦИАТИВИТЕ НА КОАЛИЦИЯ 2000 И СИСТЕМАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА

Основната цел на *Коалиция 2000* е повишаването на обществената нетърпимост към корупцията като елемент на демократичните ценности и практическото прилагане на механизми, осигуряващи прозрачност и доверие. Тази цел ще бъде постигната чрез работа в няколко насоки: разработване на План за действие срещу корупцията, реализиране на информационно-образователна кампания и прилагане на Система за мониторинг на корупцията (СМК). СМК се основава на периодични емпирични изследвания.

В по-конкретен план инициативите на *Коалиция 2000* имат за цел:

1. Да се осигури максимална обществена подкрепа за действия, насочени срещу корупцията, да допринесат чрез публично образование и разпространяване на знания и информация за развитието на общественото съзнание за корупцията.

2. Да се подпомогнат изграждането и развитието на демократичните институции, утвърждаването на демократичните ценности и разработването на План за действие срещу корупцията. С участието на представители на законодателната, изпълнителната и съдебната власт да се подготвят изменения и допълнения към нормативната уредба и институционалните основи за възпиране и ограничаване на корупцията, особено сред държавните служители.

3. Да се проследи въвеждането и функционирането на механизми, насочени към постигането на прозрачност, ясни правила на играта и възможности за демократичен контрол, като се осъществява непрекъснат мониторинг на процеса на реформи.

Избраният от *Коалиция 2000* модел на въздействие предполага постигане на: познавателна промяна (т.е. диагностициране на проблема и разработване на стратегия, основана на емпирични проучвания); на емоционална реакция (т.е. лансиране на послания, които се превръщат в приемани от хората морални/емоционални оценки); поведенческа

промяна (т.е. превръщането на моралните оценки в нови регулатори на поведението и респективно промяна на поведенческите модели).

Основните целеви области в модела за борба срещу корупцията обхващат: монополното положение; правата за вземане на самостоятелни решения от страна на държавните служители (чрез въвеждане на ясни правила и процедури); отчетността, която обхваща съществуването и ефективното функциониране на контролни механизми и институции, които осигуряват защитата на публичните и частните интереси.

Дейностите, свързани с постигане на целите на Коалиция 2000, са организирани в три основни компонента, при които СМК изпълнява няколко специфични функции:

Компонент 1: Оценка на корупцията и разработване на План за действие срещу корупцията

Диагностика на корупцията. Първата група изследвания от СМК се реализират в първата фаза. В този начален стадий СМК изпълнява функцията на главен *диагностичен инструмент*, като съдейства за оценка на степента на разпространение на формите на корумпирано поведение в различните области на обществения живот, както и за анализ на представите за корупцията сред обществеността, държавните служители, експертите и политиците. Резултатите от тези изследвания се предоставят на групата от експерти, които разработват План за действие срещу корупцията. Основната функция на СМК в първата фаза на проекта е да подпомогне експертната група при създаването на този план.

Оценка на корупцията. Цялостният анализ на резултатите от първата група изследвания на СМК ще бъде представен в Доклад за оценка на корупцията (ДОК). ДОК ще бъде подготвен веднъж годишно и представян на Обществено-политическия форум. Във втория и третия ДОК наред с оценката на корупцията се изготвя анализ и на резултатите от усилията на Коалиция 2000 за ограничаването и на корупцията и влиянието им върху обществените нагласи.

Компонент 2: Промяна на обществените представи за корупцията

Дейностите, формиращи този компонент, могат да се разделят на две основни групи:

- Система от дейности, насочени към промяна на обществените представи за корупцията. Целта им е да се въздейства върху колективното съзнание, за да се *утвърждава на атмосфера на обществена нетърпимост спрямо корупцията*.
- Практически пилотни инициативи, чрез които да се изпробва ефективността на комплекс от *нормативни и социално-психологически механизми за борба срещу корупцията* в конкретните условия на даден регион и/или населено място.

При реализацията на дейностите на този компонент, се провеждат и изследванията, включени в СМК. Техните специфични функции, свързани с Компонент 2, са:

Идентификация на целевите групи. Изследванията, включени в СМК, ще съдействат за идентификация на специфичните целеви аудито-

рии, към които ще бъдат насочени действията на *Коалиция 2000* в зависимост от техните нагласи и възприятия. СМК ще помогне и при идентификацията на най-подходящите медии и канали за комуникация с целевите аудитории.

Дизайн на медийните послания. Някои от изследванията на СМК са конкретно ориентирани към подбора и тестването на посланията на *Коалиция 2000*. Това ще допринесе за постигане на максимална ефективност на образователната и информационната кампания.

Анализ на моделите на корупционно поведение. Резултатите и анализите на СМК ще бъдат използвани като съществен съдържателен елемент на образователната и информационна кампания. В този смисъл СМК изпълнява функцията на основен доставчик на данни и анализи за стимулиране на общественения дебат по проблемите на корупцията сред българската общественост.

Компонент 3: Мониторинг на корупцията и корупционното поведение

СМК изготвя: „Корупционни индекси на *Коалиция 2000*“ и „Доклад за оценка на корупцията“.

Корупционните индекси се базират на резултатите от изследванията, включени в СМК, и ще обобщават най-важните индикатори за оценка на състоянието на корупцията в различните сектори на обществото. Корупционните индекси на *Коалиция 2000* се публикуват на всеки 3 месеца.

Докладът за оценка на корупцията се публикува веднъж годишно и обобщава резултатите от всички изследвания на СМК направени през годината.

Други важни функции на СМК са:

- Да осигури надеждна *обратна връзка* за ефективността на инициативите на *Коалиция 2000*.
- Да създава възможности на *основата на получаваната информация за обратна връзка* със съответните институции за внедряване на механизми, ограничаващи корупцията.

II. УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА

Организация на работата по методологията на СМК

Методологията и резултатите на СМК се предоставят на членовете на Експертния съвет, формиран към *Коалиция 2000* за рецензиране. На основата на техните препоръки отделните компоненти и продукти на СМК ще бъдат усъвършенствани. Предвид бележките, които се очаква да бъдат направени от членовете му, в първоначалната структура и дизайн на СМК могат да настъпят определени промени.

Членове на Експертния съвет са водещи изследователи на общественото мнение и социолози в страната, както и представители на държавни институции:

Антоний Тодоров	Директор, Институт за социални ценности и структури „Иван Хаджийски“
Асен Йосифов	Директор, Национален център за изучаване на общественото мнение
Благовест Георгиев	Доцент, Катедра „Социология“, Софийски университет „Климент Охридски“
Боян Станков	Заместник-председател, Съвет за криминологически изследвания, Главна прокуратура
Валерий Русанов	Президент, Асоциация „Аксес“
Георги Фотев	Директор, Институт по социология, Българска академия на науките
Димитър Бъчваров	Началник отдел „Структурна реформа“, Министерски съвет
Евгений Дайнов	Директор, Център за социални практики
Живко Георгиев	Директор по изследователската работа, BBSS Gallup International
Иван Чалъков	Заместник-директор, Институт по социология, Българска академия на науките
Ирена Ангелова	Главен юрисконсулт, Министерство на вътрешните работи
Кръстьо Петков	Професор, Катедра „Социология“, Софийски университет „Климент Охридски“

Мирослава Янова	Директор по изследователската работа, MBMD
Михаил Мирчев	Управител, АССА-М
Петър-Емил Митев	Президент, Българска социологическа асоциация
Румен Георгиев	Заместник-директор, Национална следствена служба
Румяна Бъчварова	Директор, Маркет тест
Светослав Славов	Директор, GfK, България
Янцислав Янакиев	Началник отдел, Социологически център при Министерство на отбраната

В *Коалиция 2000* с цел по-нататъшно усъвършенстване и обсъждане на методологията и продуктите на СМК за участие в Експертния съвет ще бъдат привлечени допълнителни членове.

Публичен достъп до информацията от СМК

Емпиричната информация, събирана чрез изследванията на СМК, ще бъде предоставяна (при поискване) за допълнителни анализи на изследователски агенции и държавни институции в страната, както и на международни организации. Чрез Експертния съвет ще бъде направен опит да се постигне максимална надеждност на събираната информация и обективност на изготвяните анализи.

III. СТРУКТУРА НА СИСТЕМАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА

1. Структура на СМК

СМК обхваща няколко основни типа изследвания (обозначени в таблицата по-долу от S1 до S7), които се провеждат с различна периодичност.

Код	Тип на изследването	Периодичност
S1	Количествено национално представително изследване на населението	3 месеца
S2	Количествено изследване на служители в общественния сектор	3 месеца
S3	Дискусии във фокус-групи с експерти	3 месеца
S4	Дискусии във фокус-групи със служители в общественния сектор	12 месеца
S5	Дълбочинни интервюта с политици и висши държавни служители	12 месеца
S6	Мониторинг на пресата, радиото и телевизията	Ежемесечно
S7	Тестване на медийните послания на <i>Коалиция 2000</i> с анализатор на възприятостта	При необходимост, без фиксирана периодичност

Групата изследвания с периодичност 3 месеца се включва в т.нар. *Панел за мониторинг на корупцията*. Въз основа на данните от количествените изследвания, включени в СМК (S1, S2 и S7), се конструират корупционни индекси. Те позволяват да се проследява динамиката на определени социални нагласи и действия, характеризиращи различни аспекти на явлението корупция. Периодичните наблюдения ще отразяват ефективността на антикорупционните инициативи в българското общество и постигането на целите на *Коалиция 2000*. Качествените изследвания, включени в Панела за мониторинг на корупцията (S3), ще бъдат използвани за усъвършенстване на методологията и методиката на СМК.

Веднъж годишно групата изследвания от Панела за мониторинг на корупцията се допълва с изследванията S4 и S5. Също така веднъж годишно, във връзка с провеждането на Обществено-политическия форум, на основата на разширения вариант на Панела за мониторинг на корупцията е предвидено изготвянето на втория основен продукт на СМК: „Доклад за оценка на корупцията“. Този доклад обобщава прове-

дените в течение на предходните 12 месеца изследвания и предлага обобщаващи изводи относно мащабите и измеренията на корупцията. В него се прави оценка и за ефективността на инициативите за борба с корупцията. Първият Доклад за оценка на корупцията (за 1998 г.) ще бъде изготвен и разпространен през декември 1998 г.

2. Фази на реализация на СМК

Разработването и прилагането на СМК преминава през няколко последователни фази:

Фаза 1: Разработване и тестване на първи вариант на методологията на СМК

Продължителност:

6 месеца (април 1998 — септември 1998)

Основни цели:

- Разработване на методологията и методиката на включените в СМК изследвания.
- Предоставяне на първоначални данни на експертите на *Коалиция 2000*, работещи върху Плана за действие срещу корупцията.

Информационна основа:

Изходната основа за разработване на СМК са натрупаният опит и информацията във връзка със следните изследвания на Vitosha Research при Центъра за изследване на демокрацията:

- *Качествено изследване* (дискусии във фокус групи) на взаимоотношенията между гражданите и служителите в обществения сектор. Проведено през октомври 1996 във връзка с реализацията на съвместен международен изследователски проект с Университета в Глазгоу (Шотландия).

- *Общо 4 представителни количествени изследвания*, на толерантността към различни форми на корупционно поведение. Изследванията са с национална извадка и са проведени през март 1997, септември 1997, януари 1998 и май 1998.

- *Представително количествено изследване на населението* (национална извадка) на взаимоотношенията между гражданите и служителите в обществения сектор. Проведено през януари 1998 във връзка с реализацията на съвместен международен изследователски проект с Университета в Глазгоу (Шотландия).

Изследванията S3, S4 и S5 се използват за разработването на методологията на S1, S2 и S7. На свой ред методологията на първите качествени изследвания използва опита и резултатите на описаните по-горе вече реализирани изследвания.

Дейности по реализацията:

Формиране на първоначален информационен масив на СМК чрез провеждане на изследванията: S1, S2, S3, S4, S5 и S6.

Фаза 2: Усъвършенстване на методологията за мониторинг на корупцията

Продължителност:

3 месеца (септември 1998 — декември 1998)

Основни цели:

- Формиране на Експертен съвет и обсъждане на методологията на СМК.
- Усъвършенстване на методологията на СМК с оглед прилагането ѝ в следващата група изследвания.
- Разработване и обсъждане на първите варианти на докладите:
 - Корупционните индекси на Коалиция 2000.
 - Доклад за оценка на корупцията.

Информационна основа:

Първоначалният информационен масив на СМК в резултат от изследванията: S1, S2, S3, S4, S5 и S6.

Дейности по реализацията:

1. Разработване на:
 - Корупционни индекси на Коалиция 2000.
 - Доклад за оценка на корупцията.
2. Обсъждане на разработките в Експертния съвет и публикуване.
3. Разработване на усъвършенстван вариант на методологията и методиката на СМК.

Фаза 3: Текущ мониторинг на корупцията

Продължителност:

януари 1999 — декември 2001

Основни цели:

- Периодично реализиране на включените в СМК изследвания със съответната периодичност.
- Периодично разработване и публикуване на докладите:
 - Корупционните индекси на Коалиция 2000.
 - Доклад за оценка на корупцията.

Информационна основа:

Изследванията на СМК

Дейности по реализацията:

1. Периодична реализация на предвидените в СМК изследвания
2. Периодично разработване на:
 - Корупционните индекси на Коалиция 2000.
 - Доклад за оценка на корупцията.

IV. МЕТОДОЛОГИЯ НА ВКЛЮЧЕНИТЕ В СМК ИЗСЛЕДВАНИЯ

1. Национални представителни изследвания на населението (S1)

Извадката на националните представителни изследвания е с обем от 1200–1500 души. Тя е представителна за населението в България на възраст над 15 години.

Моделът на извадката е „двустепенна гнездова“, формирана въз основа на списъка на избирателните секции от последните парламентарни или местни избори. На първата степен се определят гнездата въз основа на броя на избирателните секции в страната. На втората степен от всяко гнездо случайно се избират лицата, които ще бъдат анкетирани. Гнездата се подбират с вероятност, пропорционална на обема им. Респондентите във всяко от гнездата попадат случайно в извадката. Всеки от интервюерите ще бъде снабден с имената и адресите на респондентите, включени в извадката.

Методът на изследване е стандартизирано пряко интервю.

Основните тематични кръгове от индикатори, за които се набира информация, обхващат следните сфери/проблеми:

- Обществени нагласи към корупцията — степен на разпространение, равнище и форми, обществена търпимост, разпознаваемост конкретните форми на корупцията и др..
- Личен опит на респондентите с различни форми на корупционно поведение.
- Оценка на икономическата ситуация в страната като фактор за корупцията.
- Политически проблеми и доверие в държавните институции.
- Начините за противодействие на корупцията и др.

2. Количествено изследване на служители в обществения сектор (S2)

Количествено изследване на служителите в обществения сектор се провежда с обем на извадката от 300 служители. Методът е стандартизирано персонално интервю.

Ценността на този тип изследване може да се търси в две главни посоки:

- В сравнение с представителните изследвания на населението се обхваща по-малък кръг от хора. В този смисъл този тип изследвания са по-гъвкави.
- Чрез този тип изследвания се адресира специфична съвкупност от хора, чиито мнения и оценки много често стоят в основата на решенията, вземани от основните актьори на политическата и икономическата сцена.

В изследването се обхващат следните групи служители от обществения сектор:

- Държавни служители в централната администрация.
- Държавни служители в местните органи на властта.

- Служители от общественния сектор, работещи в бюра по труда, Центрове за социални грижи, Национален осигурителен институт и др.).
- Полиция (служители в Пътна полиция (КАТ), служители в полицията, полицейска администрация).
- Съдии, прокурори, следователи.
- Митнически служители.
- Данъчни инспектори.
- Финансови ревизори.
- Здравеопазване (лекари, зъболекари, медицински сестри, болнична администрация).
- Образование (университетски преподаватели, университетска администрация, учители).
- Служители в съобщенията и комуникациите и др.

Квотният подбор на служителите в общественния сектор, които ще попаднат в извадката на изследването, се извършва въз основа на няколко критерия:

- Сфера на заетост на служителите от общественния сектор.
- Регион.
- Тип населено място.
- Пол.
- Възраст.

3. Дискусии във фокусни групи (S3, S4)

Провеждат се три типа групови дискусии: със служители в общественния сектор, с представители на бизнеса и с експерти. В групите се включват служители от различни нива и сфери — здравеопазване, образование, полиция, съдебна система, социални грижи, комуникации, централна и общинска администрация, данъчни служби, митници и др.

Процедурата по рекрутиране на участниците включва следните стъпки:

1. Подбор на участниците сред различни групи служители, представители на бизнеса и експерти и получаване на тяхното съгласие за участие в една от групите.
2. Съставяне на групи в съотношение между потенциални и реални участници поне 2:1, т.е. 13–15 участници за всяка от групите.
3. Получаване на окончателно съгласие от подбраните потенциални участници в групите 2–3 дни преди дискусиите. Очакваните откази са около 20–25%.
4. Подбор на окончателните участници (8–10 души) в деня на дискусията.

Резултат от качествено изследване е по-детайлното разбиране на нагласите, очакванията, мотивацията, поведението на служителите, представителите на бизнеса и експертите във връзка с проблема за корупцията. Освен самостоятелното си значение това проучване позволява по-добре да се формулират въпросите за количествените изследвания и евентуално да се очертаят нови проблемни области.

4. Дълбочинни интервюта (S5)

Дълбочинните интервюта спадат към диагностичния компонент на проекта. Интервютата се провеждат веднъж годишно сред извадка от 20 души, взимащи икономически, политически и управленски решения (policy makers), избрани чрез квотен подбор. Ще бъдат интервюирани представители на местната и централната администрация, депутати, министри, директори на държавни и частни предприятия и фирми, общински съветници и кметове и др.:

- 10 дълбочинни интервюта с политици и служители на централно и местно ниво.
- 10 дълбочинни интервюта с бизнесмени и мениджъри.

Основни предимства на този тип интервюта са избягването на групови влияния, разглеждането на проблема в дълбочина, разкриване на детайли и нюанси на изследвания проблем, които не биха могли да се уловят чрез количествен метод.

5. Мониторинг на пресата, радиото и телевизията (S6)

Като елемент на СМК мониторингът на медиите преследва няколко основни цели:

- Да отчита равнището на присъствие на проблемите на корупцията в централните електронни и печатни медии. По този начин чрез използване на специфични изследователски техники ще се направи оценка за въздействието на медийната среда върху формираните в различни социални групи нагласи и мнения.
- Да дава информация относно медийното присъствие на *Коалиция 2000* и други подобни граждански инициативи, насочени към борбата с корупцията.

Тези цели на медийния мониторинг се постигат чрез синхронизирана работа в следните три направления:

1. Постоянно наблюдение върху новинарските емисии на националната телевизия и радио.

Целта е да се установи мястото на темата корупция в новинарските емисии. Наблюдението се осъществява на основата на специално разработена карта, а набраните данни ще се обобщават и представят като раздел в доклада „Корупционни индекси на *Коалиция 2000*“.

2. Постоянно наблюдение върху централните вестници с национално разпространение.

Целта е да се установи мястото на темата корупция в общата съвкупност от публикуваните материали. Наблюдението се осъществява на основата на специално разработена карта, а набраните данни се обобщават и представят като раздел в доклада Корупционни индекси на *Коалиция 2000*.

3. Интеграция на резултатите от медийния мониторинг и информацията от количествените изследвания (S1 и S2).

Този елемент на медийния мониторинг предполага прилагането на метода agenda setting. Това е изследователски подход, който чрез средствата на статистико-математическия анализ търси връзки и зависимости между интензитета на медийното експониране на дадена тема и регистрираните в същия период мнения и оценки на дадена група от хора. Резултати от анализа позволят да се правят изводи относно степента, в

която определени оценки се дължат на медийно въздействие или на обективно настъпили промени в социалната среда.

Ценността на този тип анализ за реализацията на дейностите на *Коалиция 2000* е най-вече в това, че изводите ще послужат за по-прецизно формулиране на целите и дейностите на информационно-образователната кампания.

V. КОРУПЦИОННИТЕ ИНДЕКСИ НА КОАЛИЦИЯ 2000: ОБЩ ПОДХОД И МЕТОДОЛОГИЯ НА КОНСТРУИРАНЕ

1. Общи положения

Корупционните индекси на *Коалиция 2000* представляват система от синтетични показатели, чрез които в обобщена форма се представят резултатите от количествените изследвания на СМК (S1 и S2) и медийния мониторинг (S6). Имплицитно корупционните индекси обобщават и резултатите от качествените изследвания (S3, S4 и S5), тъй като те се използват за формиране и усъвършенстване на методологията на количествените изследвания.

Основната цел при конструирането на корупционните индекси е да се редуцира многомерността на корупцията като социално явление до един по-ограничен набор от синтетични показатели. Предимствата на подобен подход са най-малко следните:

- Синтетичните показатели (корупционните индекси) улесняват публичното представяне на резултатите, като правят анализа по-лесен за възприемане и интерпретация.
- Работата със синтетични показатели създава предпоставки за изграждане на динамични редове и респ. за анализ и оценка на настъпващите промени.

2. Теоретична основа за изследване на елементите на корупционното поведение

Конструираните четири категории корупционни индекси се основават на едно сравнително просто теоретично разчленяване на елементите на социалните дейности:

- За всяка социална дейност има предпоставки, сред които у нейния субект най-съществените са нагласите, интериоризираните от него ценности и начинът, по който той „схваща“ заобикалящата го нормативна среда.
- Самата дейност предполага специфично взаимодействие между субекти, които разменят притежаваните от тях ресурси, за да постигнат определена цел.
- Резултатите от нея обхващат няколко основни групи: 1) те променят или запазват в началното им състояние предпоставките за дейността; 2) те остават определена „следа“ в социалното пространство (променят или запазват неговата структура).
- Реализирането или нереализирането на целите генерира у субектите определени очаквания относно характера и структурата на дейността при следващия цикъл. На тази основа всеки субект изгражда или променя своята стратегия на поведение.

Приложен към корупцията, този модел на социалната дейност би могъл да се сведе до следните основни компоненти:

Структурни елементи на дейността**Структурни елементи на корупционното поведение***Предпоставки на дейността**Корупционни нагласи*

Обхващат разпознаването на корупцията като социално явление, оценките за нейната ценностна допустимост и степента на готовност да се нарушат действащите в обществото легитимни норми на социално поведение

*Взаимодействие на субектите**Корупционни действия*

Обхващат дейността на субектите, свързана с формиране на обстановка (оказване на натиск) и реално извършване на акта на корупционно поведение

*Резултати от дейността**Разпространение на корупцията*

Обхващат както оценките за степента на разпространение (въвлеченост) на служителите от общественния сектор в различни форми на корупционно поведение, така и оценките за степента на превръщане на корупцията в обичайна норма на поведение (в социално ефективен инструмент за решаване на частни проблеми)

*Очаквания**Оценка за перспективите на корупцията*

Обхващат оценки за възможността (потенциала) на обществото да се справи с корупцията.

Специално следва да се отбележи, че при прилагането на общия модел на социалната дейност (дори в опростената му форма) към корупцията (при конструирането на методологията на количествените изследвания) по разбираеми съображения са наложени множество ограничения. В този аспект моделът, на който се основава изучаването на корупционното поведение, е значително „по-беден“ отколкото би могъл да бъде. Стремехът при изграждането на реалния набор от признаци е да се използва абсолютно необходимият минимум, така че при конкретната реализация на емпиричните изследвания да се спазват професионално приетите стандарти за стандартизирано интервю.

3. Теоретична интерпретация на корупционните индекси

Корупцията е сложно и многопластово явление и в този смисъл за нея съществуват множество дефиниции. Възприетата работна дефиниция обозначава с понятието „корупция“ злоупотребата с власт — икономическа, политическа и административна, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество. Широтата на тази дефиниция се налага поради обстоятелството, че противодействието срещу един от най-опасните феномени не само в национален, но и в глобален мащаб изисква координирани усилия, които да ангажират както държавата, така и гражданите, без да се изключва нито един сектор на обществения живот.

Тя предполага наличието на четири необходими елемента: а) държавен служител (в широк смисъл на думата, включвайки и администратори, политици, магистрати); б) дискреционна власт (възможност за вземане на самостоятелни решения по усмотрение); в) злоупотреба с публична власт от страна на държавния служител; г) извличане на лична или групова полза (финансова, материална, услуга) от държавния служител. В зависимост от вариациите на тези елементи се различават и разнообразни типове, форми, сфери, мащаби, механизми на реализация на корупцията.

Корупцията се проявява преди всичко в зоната на взаимодействие на публичния сектор с гражданите и частния бизнес. Най-често се разграничават *два основни типа корупция*, които се различават по своите мащаби, субектите на извършване, механизмите на реализация и др. Първо, „**голяма корупция**“, в която са въвлечени висши държавни служители, политици и бизнесмени, които вземат решения за разпределение на значителни икономически ресурси. Второ, „**малка корупция**“, обикновено осъществявана от държавни служители с по-нисък ранг, които непосредствено контактуват с гражданите и малкия и средния бизнес. Тя има по-масов и ежедневен характер и е свързана с по-малки мащаби на плащания, подаръци и услуги.

Разграничават се и два общи случая на корупция: първо, ситуации, при които незаконно се извлича лична облага от служителя, задължен служебно да извърши определени дейности или административни услуги, т.е. „в съответствие със закона“. Някои определят този тип корупция като „смазка“, която съдейства за по-бързото, по-доброто или по-сигурното решаване на проблема на даващия подкуп; второ, случаите, при които служителят извършва действия, осигуряващи на даващия подкуп облаги, на каквито той няма право, т.е. „в нарушение на закона“. Общото и в двата случая е, че се „купуват“ благоприятни решения и действия на държавния служител от заинтересовани лица, групи или организации, създавайки корупционен квази-пазар на административни и политически услуги.

От икономическа гледна точка **разпространението на корупцията се подчинява на класическите пазарни принципи** — по-голямото търсене (изразено чрез броя на даващите подкуп и размера на предлаганите суми) и ограниченото предлагане (наличието на оперативна самостоятелност на държавните служители за вземане на решение), което индуцира и по-голяма корупция. Корупционната цена (големината на подку-

пите) естествено се намира и в пряка връзка със стойността на очакваната изгода. В този смисъл **корупционните действия може да се разглеждат като специфични икономически взаимоотношения, от които в повечето случаи и двете страни имат интерес.** Те са **алтернативни на легалните пазарни механизми**, ерозират нормалните икономически отношения и деформират критериите за ефективност на икономическите решения и действия.

Възприетата дефиниция определя корупцията като негативно социално явление. Следствията от тази дефиниция за интерпретацията на емпиричните значения на включените в СМК елементарни и синтетични признаци са:

- При идеално състояние на обществото (практическо отсъствие на корупция) корупционните нагласи би следвало да имат минимални стойности, т.е. корупционното поведение да е ценностно недопустимо, и гражданите да не са склонни да правят компромиси с ценностите си. Интензитетът на корупционните действия би следвало да бъде минимален, и респективно корупцията да има ниска оценка от гледна точка на ефективността и като проблемо-решаваща практика.

- Логично би било да се предполага, че наличието на определено равнище на толерантност (ценностна допустимост) спрямо корупцията ще има няколко последствия. *Първо*, готовността за компромиси с ценностите (податливост) ще е по-висока от толерантността. *Второ*, честотата на случаите на реални действия също ще има по-високи стойности от толерантността (заради „естествения интензитет“ на социалния конформизъм). *Трето*, при честота на корупционните действия, която надхвърля равнището „отделни изолирани прояви“, е вероятно оценките за степента на разпространение да надхвърлят значимо реално наличните актове на корупционно поведение (достатъчно е чиновникът само веднъж да вземе подкуп, за да бъде социално обозначен като „корумпиран“). *Четвърто*, наличието на социална среда, в която корупционните действия надхвърлят равнището „отделни изолирани прояви“, най-вероятно ще създава у отделните субекти представата, че корупцията е нормален „елемент на средата“. Тази представа би била толкова по-силна, колкото по-ограничено е действието на санкциониращите механизми.

Една от базовите теоретични предпоставки за конструирането на СМК е положението, че е по-съществено да се следи динамиката на корупцията в нейните измерения, отколкото да се анализира нейното начално/текущо състояние. Самото начало на работата по СМК изхожда от убеждението, че корупцията е проблем за българското общество. В този аспект е съществено да се оцени равнището на сериозност на проблема. Още по-важно е обаче знанието за динамиката: дали в сравнение с началното състояние проблемът корупция се развива в позитивна или негативна посока.

Корупционните индекси създават обща *представа за мащабите и измеренията* на корупцията на основата на оценките на населението и служителите в обществената сфера. Тези оценки обуславят техните практически действия и начина, по който те възприемат социалната сре-

да. От тях обаче не могат да се правят преки изводи относно *точните размери* на разпространението на корупцията като социална практика.

Най-близък до измерението „размер на корупцията“ е индексът на *корупционните действия*, доколкото се основава на анонимното самопознание за участие в корупционни практики. В определен смисъл характеристикът на самото явление (че и двете страни са наказуеми по закон) превръща индекса на корупционните действия в една от малкото реалистични (макар и занижени) оценки за реалните размери на корупцията. По разбираеми причини в сравнение с наличната фактологическа информация на правоохранителните институции за момента точността на отразяването на реалностите на корупцията при емпиричните проучвания е значително по-висока.

4. Структура и съдържателна интерпретация на корупционните индекси

В СМК са включени четири категории индекси:

Корупционни нагласи

1. Принципна допустимост на корупцията.

Индексът отразява степента, в която българите приемат на ценностно равнище определени корупционни действия на народните представители и служители от общественения сектор. Оценена е допустимостта на 12 типа практики с различна степен на „корупционност“ чрез 3-степенна скала.

2. Податливост на корупция на населението.

Този индекс отразява склонността на хората към допускането на компромиси с принципите си и законните практики и към извършване на корупционни действия в два аспекта — вземане и даване на пари и/или подаръци с цел решаването на определени частни проблеми. Индексът се конструира въз основа на два самостоятелни въпроса, описващи ситуации, в които трябва да се избере линия на поведение от две алтернативни възможности: а) вземане/даване на пари или подарък; и б) отказ.

3. Податливост на корупция на служителите в общественения сектор.

Този индекс отразява нагласите при служителите от общественения сектор да приемат пари или подаръци при определени условия — извършване на допълнителна работа или по-бързо от нормалното. За оценка е използвана тристепенна скала.

Корупционни действия

1. Корупционен натиск върху населението.

Индексът показва доколко гражданите са подложени на открит или косвен натиск за даване на пари и/или подаръци на служители от общественения сектор. Той отчита имало ли е случаи, когато служители от общественения сектор са искали или са показвали, че очакват от гражданите или членове на техните семейства пари или подаръци.

2. Корупционен натиск върху служители от общественения сектор.

Индексът отразява степента, в която на служители от общественения сектор са предлагани пари или подаръци, за да решат определени проблеми на граждани, които се обръщат към тях. Честотата на тези случаи се измерва с четиристепенна скала.

3. Индивидуални корупционни действия на населението.

Индексът отразява степента, в която гражданите реално са предлагали пари и/или подаръци на служители от общественния сектор според тяхното признание. Честотата на подобни случаи е регистрирана с четиристепенна скала.

4. Индивидуални корупционни действия на служители от общественния сектор.

Индексът отразява степента, в която служителите от общественния сектор са приемали пари или подаръци, когато са се занимавали с проблеми на гражданите, които се обръщат към тях, като част от служебните им задължения.

Оценки за размерите на корупцията

1. Степен на разпространение на корупцията според населението.

Индексът отразява представата на населението за мащабите на корупцията в страната. Този индекс може да се изчислява и за отделни категории служители от общественния сектор. Степента на разпространение на корупцията се измерва чрез два индикатора с четиристепенни скали.

2. Степен на разпространението на корупцията според служители в обществената сфера.

Индексът отразява степента, в която гражданите се опитват да решават своите проблеми, като предлагат пари или подаръци на служители от общественния сектор. Честотата на тези случаи е оценена с четиристепенна скала.

3. Практическа ефикасност на корупционните действия.

Този индекс отразява степента, в която в общественото съзнание съществуват утвърдени нагласи, че корупцията е ефективно средство за решаване на лични проблеми. Регистрира се вероятността гражданите да предлагат пари или подаръци, за да решават успешно проблемите си.

Корупционни очаквания

Индексът отразява очакванията на населението относно възможностите за ограничаване на корупцията в страната. Тези очаквания се регистрират чрез четиристепенна скала.

5. Методика на изчисление

При конструирането на корупционните индекси се използват главно два типа признаци:

- Измервани с три- или четиристепенни рангови скали.
- Измервани с дихотомни скали.

При първия тип признаци технологията за конструиране на индекси включва следните стъпки:

1. На отделните стойности на признака се присвояват балове от 0 до 2 или от 0 до 3 в зависимост от броя на степените в скалата.

2. Всеки бал се претегля с относителния дял на респондентите, избрали съответната опция (не се взимат предвид отговорите „Не знае/не отговорил“, т.е. използва се т.нар. „валиден процент“).

3. Стойността на индекса се определя като сума на претеглените балове.

Пример: Индексът на разпространението на корупцията се конструира въз основа на следния въпрос:

Според Вас, доколко широко разпространена е корупцията в страната? (само един отговор.)

	Бал	Валиден процент
1 Почти всички държавни служители са въввлечени в нея	3	19%
2 Повечето държавни служители са въввлечени в нея	2	42%
3 Някои държавни служители са въввлечени в нея	1	38%
4 Почти няма държавни служители, които са въввлечени в нея	0	1%
9 Не знае / Не отговорил	—	—

$$I = 3 \times 0.19 + 2 \times 0.42 + 1 \times 0.38 + 0 \times 0.01 = 1.79$$

Стойността на индекса се движи между 0 и 3. Колкото по-близо до 3 е стойността му, толкова по-разпространена е корупцията според респондентите.

При втория тип признаци индексите могат да приемат стойности между 0 и 1. Тяхната величина се получава по следния начин:

1. Двата възможни отговора получават балове 1 и 0.

2. Стойността на индекса се получава като опцията с бал 1 се претегли с относителния дял на лицата, посочили съответния отговор.

Пример: Индексът на склонността към корупция се конструира въз основа на следния въпрос:

Представете си, че Вие сте държавен служител с ниска заплата и човек, който идва при Вас с проблем, Ви предлага пари или подарък. Бихте ли: (само един отговор.)

1 Се изкушил/а да приемете и да го обслужите по-добре	40%
2 Се обидил/а от предложението Не четете!	60%
8 Нито едното, нито другото / Зависи	-
9 Не знае / Не отговорил	-

$$I = 1 \times 0.4 = 0.4$$

Колкото стойността на индекса е по-близка до 1, толкова по-висока е склонността към корупция.

При конструирането на агрегирани индекси се сумират стойностите на индивидуалните индекси и получената сума се дели на техния брой. Когато в агрегирания индекс се включват индивидуални индекси от различен тип, индексите от първия вид трябва да се трансформират, за да приемат стойности между 0 и 1. Например изчисленият индекс на разпространението на корупцията трябва да се представи като отношение към максимално възможната стойност на индекса, т.е. $1.79/3 = 0.60$. Този индекс е съизмерим с индексите от втория вид и може да се изпол-

зва за конструиране на агрегирани индекси. След изчисляването им индексите са преизчислени в скала от 0 до 10.

6. Информационна основа на корупционните индекси

Въз основа на данните от националното представително изследване на населението над 15г., проведено от Vitosha Research през юни 1998 (S1), и количественото изследване на служители в обществената сфера от юли 1998 г. (S2) са конструирани няколко агрегирани индекси за оценка на корупцията.

Те могат да се изчисляват както за населението като цяло, така и за отделни социално-демографски групи. Информацията за базовите първоначални стойности на тези индекси е представена в материала „Корупционни индекси на Коалиция 2000“. Нейният истински познавателен смисъл обаче се откроява само в сравнителен и динамичен аспект, т.е. когато се проведе втората серия от изследвания от СМК и се създадат възможности за сравнителен анализ. В първоначалния си вариант (т.е. когато имат само по една стойност) корупционните индекси могат да послужат като изходна база, характеризираща състоянието на общественото съзнание и поведение в началото на изследователския период (юни 1998).

ПРИЛОЖЕНИЯ

**КОРУПЦИЯТА:
АНОТИРАНА БИБЛИОГРАФИЯ**

Ades, Alberto and Rafael Di Tella. 1996. „Causes and Consequences of Corruption: A Review of Empirical Contributions.“ *IDS Bulletin: Liberalization and the New Corruption* 27, 2 (April): 6–11.

Този доклад прави преглед на емпиричната литература по въпросите на корупцията и демонстрира как новите данни могат да допринесат за значими изследвания и за проверки на хипотезите.

_____. 1997. „National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic.“ *The Economic Journal* 107 (July): 1023–1042.

Статията излага тезата, че политиката на насърчване на инвестициите, изследванията и развитието съдържа предпоставки за корупция. Вследствие на това намалява ползата от подобни инвестиции. Същевременно авторите предупреждават, че извадката, която са използвали, е малка и че заключенията им, макар и сериозни, са основани на сравнително ограничена фактологична основа.

Ajibola, Bola Adesumbo. 1998. „Role of the Judiciary in the Prevention and Control of Corruption.“ *International Seminar: „The Problem of Corruption: Prevention and Judicial Control“*. Rome, IDLI, April 1.

Авторът смята, че всички власти, както и обществеността трябва да бъдат бдителни, за да не допуснат корупция в съдебната система. Изпълнителната власт трябва да предоставя достатъчно средства за дейността на съдебната система. Законодателната власт, както и изпълнителната трябва да спомагат за отстраняването на недобрите съдии от съдебната система.

Alam, M.S. 1990. „Some Economic Costs of Corruption.“ *The Journal of Development Studies* 27, 1 (October): 89–97.

Статията твърди, че подкупите при търгове не подобряват ефективността на икономиката на дадена страна. Обосновава се тезата, че патриархалните отношения в по-слабо развитите страни ограничават достъпа до подкупи, но и намаляват възможностите за засичането им.

_____. 1995. „A Theory of Limits on Corruption and Some Applications.“ *Eyklos* 48, (3): 419–435.

Тази статия поставя въпроса защо корупцията е различна в различните институции на една и съща държава, а понякога дори в рамките на една и съща институция. Отбелязва се, че авторите на повечето статии изхождат от гледната точка на печелещите от подкупите и поставят ударението върху принудата и натиска за участие в корупционни сделки. Авторите съветват да се възприеме гледната точка на губещите — на жертвите на корупцията. Въз основа на данни от Южна Азия се заключава, че корупцията е състезание между двама конкуренти. Разликите между администрациите или вътре в една и съща администрация зависят от политическите, икономическите, правните и културните фактори в съответната страна.

_____. 1996. „Corruption and Countervailing Actions in Pakistan.“ *North-eastern University, Department of Economics, Mimeo*.

Корупцията по необходимост поставя хората в положение на печелещи или губещи. Този доклад я изследва от гледната точка на губещите.

Anderson, Gary and Peter J. Boettke. 1997. „Soviet Venality: A Rent-Seeking Model of the Communist State.“ *Public Choice* 93, 1–2 (October): 37–53.

Прави се аналогия между централизираното планиране в икономиката на бившия Съветски съюз и грабителската политика в епохата на меркантилизма (XVII в.).

Andvig, Jens Christopher. 1991. „The Economics of Corruption: A Survey.“ *Studi economici* 46 (4–3):

Този преглед на литературата в областта на корупцията обхваща предимно частта от нея, свързана с икономиката на корупцията. Авторът я разделя на теми — ситуативни анализи, обществени договори, ред, статут на участниците, институционни обяснения, културни различия или нормативно обосновани обяснения, конкретни модели на корупцията, влиянието на корупцията върху социалните разходи и емпиричните проучвания.

Andvig, Jens Chr. And Karl Ove Moene. 1990. „How Corruption may Corrupt.“ *The Journal of Economic Behavior and Organization* (13): 63–76.

Статията излага становището, че едни и същи социално-икономически структури могат да доведат до различни равнища на корупция.

Asilis, Carlos M; Juan-Ramon, V Hugo. On Corruption and Capital Accumulation. IMF Institute, Series: Working Paper WP/94/86

Attitudes of Bulgarians towards Corruption, Vitosha Research, March 1997-September 1997 (<http://www.online.bg/vr/csd/index.htm>)

През март 1997 година Витоша Рисърч формира национален изследователски панел, имащ за цел да проучи отношението на обществото към корупцията сред българския политически елит. Панелът е формиран на основата на национална извадка, представителна за възрастното население на страната (на 18 и повече години). Изследователската методика е базирана на определение за корупцията като злоупотреба с публична власт с цел лично облагодетелстване и като намеса на лични и семейни интереси във вземането на решения в общественния сектор. Основната цел на изследванията, включени в панела, е установяването на динамиката в равнището на толерантност сред обществеността към различни форми на корупционно поведение, социално-демографските и политическите различия в отношението към корупционното поведение, а също и доколко отношението към корупцията е продукт на национална култура и традиции, и доколко — на настоящата политическа ситуация.

Attitudes of Bulgarians towards Corruption, Vitosha Research, March 1997 — January 1998 (<http://www.online.bg/vr/csd/index.htm>)

Bamrud, Joachim. 1996. „The Other Face of Business in Latin America.“ *Latin Trade* (September): 34–41.

Статия за цената на корупцията за търговията. Посочва се значението на приватизацията и либерализацията на икономиката за намаляване на корупцията. Накрая е поместена конвенцията от Каракас.

Bardhan, Pranab. 1997. „Corruption and Development: A Review of Issues.“ *Journal of Economic Literature* 35 (Sept): 1320–1346.

Полезен преглед на наличната литература за корупцията. Включва пет основни раздела: корупция и ефективност, корупция и растеж, разлики в корупцията по страни, методи и стимули за ограничаване на корупцията.

Bayart, Jean-Francois. 1997. „Le « capital social » de l'Etat malfaiteur, au les ruses de l'intelligence politique,“ in *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, 55–76. Edited by Jean-Francois Bayart, Stephen Ellis, and Beatrice Hibou. Paris: Edition Complexe.

Културно-исторически преглед на степента на корупция в африканските държави.

Bayart, Jean-Francois, Stephen Ellis, and Beatrice Hibou. 1997. „De l'Etat cleptocrate a l'Etat malfaiteur?“ in *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, 17–54. Edited by Jean-Francois Bayart, Stephen Ellis, and Beatrice Hibou. Paris: Edition Complexe.

Статията защитава тезата, че корупцията е болест, която в момента разяжда африканските държави. Правителствата в Африка вече не действат като политически структури и с готовност се включват в широка гама корупционни и престъпни действия. Статията предлага шест индикатора за степента на криминализиране на политиката на африканските държави: разширяване на натиска на частни интереси върху длъжностни лица, създаването на малка клика от хора около властта, които печелят от този натиск, използване на служебното положение за международна търговия, наличие на международни престъпни мрежи, изграждането на култура на поведение, толерираща престъпната дейност, и нарастващо значение на престъпната дейност за националната икономика. Въз основа на данни предимно от Заир статията заключава, че в Африка се увеличават държавите, в които се води престъпна политика.

Becker, Gary S. 1968. „Crime and Punishment: An Economic Approach.“ *The Journal of Political Economy* 76, 2 (March-April): 169–217.

Тази класическа статия анализира връзката между наказанието и готовността на индивида за извършване на незаконни действия. Задава се въпросът, кое е оптималното ниво на наказание, което да предотвратява престъплението. Това ниво е до голяма степен функция на цената на опазването на закона, на разследването и на наказанието. Заключението е, че оптималното ниво на санкцията зависи от общата цена на прилагане на закона.

Bhun, Republique du. 1996. Decret No. 96–579 du 19 decembre, Portant creation, organisation, attributions et fonctionnement de la Cellule de la moralisation de la vie publique.“

Berkman, Steve. 1996. „The Impact of Corruption on Technical Cooperation Projects in Africa.“ *The International Journal of Technical Cooperation* 2, 2 (Winter): 67–82.

Статията съдържа оценка на въздействието на корупцията върху управлението на обществените институции. Приложен е списък на коруп-

ционните практики в Африка. Завършва с предложения за мерки срещу корупцията, които биха подобрили управлението на държавния сектор.

Bhagwati, Jagdish N. 1982. „Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities.“ *Journal of Political Economy* 90 (5): 988–1002.

Статията съдържа таксономия на пряко непродуктивните, насочени към печалба действия. Такива са използването на средства за лобиране за получаване на закрила, на дял от пазара, на лицензи и за създаване на монополни бариери на пазара. Основна характеристика на директно непродуктивните дейности е използването на средства за монополизирание на ограничени пазари и за подкупи с цел гарантирането на печалби.

Bialos, Jeffrey P. and Gregory Hussian. 1995. *The Foreign Corrupt Practices Act: Coping with Corruption in Russia and Other Transitional Economies*. Washington: Weil Gotshal and Manges.

Този доклад анализира влиянието на американския Закон за корупцията в чужбина върху корупцията в Русия и в страните в преход. Изводът е, че американското правителство трябва да предприеме специални мерки за подобряване на конкурентноспособността на американските фирми в Русия и страните в преход.

Bigsten, Arne and Karl Ove Moene. 1997. „Growth and Rent Dissipation: the Case of Kenya.“ *Journal of African Economies* 5, 2 (June): 177–198.

Корупцията в Кения е тясно свързана с нелегитимността на правителството ѝ. Етническото съперничество и протекционистичните отношения подкопават както политическата стабилност, така и политическия процес. Правителството използва ресурсите си, за да купува подкрепа като в същото време все повече подтиска опонентите си. Вследствие на това държавният сектор страда от свръхзаемост и корупция, които са довели до икономически спад.

Blalock, Joyce. 1989. „The Importance of a Multidisciplinary Approach in Fighting Corruption.“ *The Fourth International Anti-Corruption Conference Report*, 121–125.

Bliss, Christopher and Rafael Di Tella. 1997. „Does Competition Kill Corruption?“ *Journal of Political Economy* 105, 51 (October): 1001–1023.

Анализира се връзката между корупцията и конкуренцията, както и обстоятелствата, при които конкуренцията може да ограничи цената на корупцията.

Botswana, Government of. 1994. *Botswana Government Extraordinary Gazette „Corruption and Economic Crime Bill.“* Bill Number 8 (25 May).

Braguinsky, Serguey. 1996. „Corruption and Schumpeterian Growth in Different Economic Environments.“ *Contemporary Economic Policy* 14 (July): 14–25.

Статията излага тезата, че корупцията в конкурентна среда позволява икономически растеж. В тоталитарна среда обаче тя е икономически неефективна и води до стагнация.

Busch, Gary K. 1992. „Crime and Corruption: One View of a Parallel System.“ Mimeo, Transparency International.

Изследва се интернационализацията на корупцията и престъпността. Обръща се особено внимание на четири области: измамата в строителството, измамата в морското дело, прането на мръсни пари и търговията с фалшиви предмети на изкуството.

Cadot, Olivier. 1987. „Corruption as a Gamble.“ *Journal of Public Economics* 33, 2 (July): 223–244.

Статията излага модел на корупцията посредством игра, в която основните герои са държавен служител, лиценз и подаващ заявление индивид.

Caiden, Gerald E. 1993. „From the Specific to the General: Reflections on the Sudan.“ *Corruption and Reform* 7, (3): 205–213.

Проучването на конкретните събития в Судан показва, че правителството на Нимейри пада поради изключително високата корупция. Анализирани са и възможните решения в случай на хипотетичен провал на правителството.

Caramazza, Ignazio Francesco. 1998. „Corruption and its Prevention: the Italian Case.“ *International Seminar: „The Problem of Corruption: Prevention and Judicial Control.“* Rome, IDLI, April 1.

Авторът твърди, че докато корупцията остава на някакви „скромни“ нива, тя може да бъде наричана човешки порок. Когато обаче подобни равнища биват преминати, това предизвиква дегенеративен процес, който атакува институциите и икономиката. В Италия корупцията се разраства от „смазочно масло“ за дейността на държавната администрация до неин основен принцип на съществуване. Авторът предлага средства за излизане от настоящата ситуация.

Cartier-Bresson, Jean. 1997. „Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange.“ *Political Studies* (65): 463–476.

Според автора повечето изследвания на корупцията се съсредоточават върху отделни, несистемни нейни прояви. Поради тази причина статията фокусира своя анализ върху мрежите от корумпирани лица, действащи организирано. Заключение на автора е, че изучаването на мрежите може да даде повече информация за корупцията от класическия подход на политическата икономия.

_____. 1997. „The Economics of Corruption.“ In *Democracy and Corruption in Europe*, 148–165. Edited by Donatella Della Porta and Yves Meny. London: Pinter.

Статията прави преглед на голям брой икономически теории и показва по какъв начин техните постановки допринасят за изучаването на корупцията в демократичните държави.

Chand, Sheetal K; Moene, Karl O. Controlling Fiscal Corruption. IMF Fiscal Affairs Department, Series: Working Paper WP/97/100

Charlick, Robert B. 1993. „Corruption in Political Transition: A Governance Perspective.“ *Corruption and Reform* 7, (3): 177–187.

Корупцията е отражение на по-дълбоки проблеми в управлението. Авторът твърди, че преходът, извършван от редица африкански страни им дава уникална възможност за положителна промяна към политически плурализъм, отчетност и информационна откритост. Корупцията се разглежда като продукт на надпреварата между политиките и на стремежа им да запазят постовете си.

Cheung, Steven N.S. 1996. „A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption.“ Contemporary Economic Policy 14 (July): 1–5.

Съсредоточавайки се върху икономиките в преход, статията приема, че всички държавни служители се стремят към максимално израстване, което ги прави податливи на корупция. Отбелязва се, че докато конкурентната среда в частния сектор ограничава подкупността, монополите в държавния сектор създават стимули за корупция. Статията заключава, че въвеждането на конкуренция в икономиките в преход би намалило възможностите за корупция.

Choi, Myung Ju. 1991. „Rent-Seeking, Growth, and Distribution: An Alternative Approach.“ Mimeo. Oxford University, June.

Chossudovsky, Michel. 1996. „Comment les mafias gangrenent l'economie mondiale.“ Le Monde Diplomatique (Decembre): 24–25.

Тази статия разисква въпроса за това как разрастването на организираната престъпност съпътства глобализацията на икономиката.

Corruption: A Major Barrier to Sound Development. World Bank Policy Brief (<http://www.worldbank.org/html/extdr/backgrd/ibrd/corrupt.htm>).

Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries. 1998. UNDP and OECD Development Centre.

Публикацията разглежда широк спектър от въпроси — от глобалните последици от корупцията до конкретния опит, натрупан в процеса на реформи в отделните страни. Целта на обединяването в един сборник на тези толкова различни доклади е да представи традиционни и иновационни подходи при изработването на стратегии за противодействие на корупцията, както и да анализира ефективността на вече приложени подходи и инициативи.

Corruption as a Problem of the Transition to Sustainable Market Structures (CSD Monitor). 1998. Корупцията като проблем на прехода към устойчиви пазарни структури, Монитор на Център за изследване на демокрацията, бр. 1.

Corruption and Organized Crime in States in Transition (Octopus). 1998. Final recommendations and guidelines for action addressed to the government of Bulgaria. Council of Europe, Strasbourg, September 24.

Този доклад съдържа заключителните препоръки и насоки за действие на Съвета на Европа и на Европейската комисия (в рамките на проекта „Октопод“) по отношение на борбата срещу корупцията и организираната престъпност в България. Докладът прави преглед и дава оценка на настоящата ситуация в България по отношение на нивото на корупция и ор-

ганизирана престъпност, както и по отношение на прането на пари. Неговите препоръки включват: подобряване на методите за оценка на корупцията и организираната престъпност, подобряване на информираността на обществото за опасностите от корупцията, превенция по отношение на корупцията и организираната престъпност, повишаване ефективността на контрола върху тях, осъвременяване на следствието, подобряване на ефективността и ефикасността на съответните агенции и подобряване на ефективността на международното сътрудничество. Заключението на доклада е, че законовата рамка в България е преминала и преминава през значителни промени. След съществените законодателни поправки, направени в последно време, българските прокурори, полицията и съдебната система вече имат на свое разположение практически инструменти за борба с организираната престъпност и корупцията. Основният проблем сега е новите закони да бъдат приложени на практика.

Crotty, John. 1997. „Measures to Address Corruption Problems in Tax and Customs Administrations.“ Paper prepared for presentation at the 8th International Anti-Corruption Conference, Lima — Peru, September 7–11.

Този доклад дава представа за мерките, които според МВФ биха довели до намаляване на корупцията в данъчната и митническата администрация.

Корупцията като проблем на прехода към устойчиви пазарни структури. 1998. Монитор на Центъра за изследване на демокрацията, бр. 1. Corruption as a problem of the Transition to Sustainable Market Structures (CSD Monitor, 1998, 1)

Das Gupta, Arindam and Dilip Mookherjee. 1996. „Tax Amnesties as Asset-Laundering Devices.“ Journal of Law, Economics, and Organization 12, 2 (October).

Статията анализира как данъчните преференции увеличават приходите на правителството и намаляват общия размер на приходите на сенческата икономика на една страна.

Defensor-Santiago, Miriam. 1989. „Corruption Prevention Strategies in Developing Countries.“ The Fourth International Anti-Corruption Conference Report, 8–12.

Обръщение на Министъра на аграрната реформа на Филипините по проблемите, които правителствата срещат в опитите си да ограничат корупцията.

Deleon, Peter. Political Corruption in Contemporary American Politics. Paper presented at the Seventh IACC, Beijing, China, October 1995, p. 9.

De Speville, Bertrand. 1997. „Combating Corruption: Hong Kong’s Battle and the ICAC.“ Paper prepared for the Latvia Workshop on Anti-Corruption, Riga, 12–13 February.

_____. 1997. Hong Kong: Policy Initiatives Against Corruption. Paris: OECD Development Centre.

Тази статия прави подробен анализ на работата на Независимата комисия против корупцията в Хонконг. Започва с изложение за историята на комисията, нейния статут и ефективност. Статията отбелязва ключовата важност на многостранността на мерките против корупцията в Хонконг: закони, обучение, превенция.

_____. 1996. „The Experience of Hong Kong in Combating Corruption.“ In Uganda International Conference on Good Governance in Africa: Empowering Civil Society in the Fight Against Corruption, 159–166. Edited by Petter Langseth and Fiona Simpkins. Washington: The World Bank.

Описание на Независимата комисия против корупцията в Хонконг.

Doig, Alan. 1995. „Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies: A Role for Independent Anti-Corruption Agencies?“ Public Administration and Development 15 (May): 151–165.

Статията разисква въпросите на държавничеството, доброто управление и дейността на специализираните агенции за борба с корупцията, използвайки доклад на Британския съвет от 1993 г. Като се позовава на опита на Независимата комисия против корупцията в Хонконг, авторът се обявява в подкрепа на специализираните агенции за борба с нея.

Дайнов, Евгений. Правим държавата наново. В: „24 часа“, 25.02.1998

Независимо, че иска промяна, българинът по навик продължава да смята корупцията за част от управлението. Има обаче напредък и той е, че толерантността към корупцията намалява. Едно решение на проблема е да се намалят възможностите за искане на подкуп, т. е. да се ограничи контролът върху ресурсите от страна на държавните чиновници. Борбата с корупцията е дългосрочно, многопосочно усилие, което изисква радикално изтегляне на държавата от стопанската сфера, реформа на административния механизъм, образователни механизми в държавното тяло за навиците, схващанията и практиките в него, както и образователни механизми в обществото, които да стимулират способността на гражданите да упражняват контрол над институциите.

Дайнов, Евгений. Тихата поквара ще взриви властта. В: „24 часа“, 06.05.1998

БСП даде път на голямата корупция в началото на 90-те, когато бившата номенклатура реално контролираше чрез свои хора стопанския и общественения сектор. С повторното идване на СДС на власт се правят опити за отстраняване на корумпирания икономически и политически елит, но той гъвкаво сменя цвета си в тон с новите ръководители. Това води до рязко влошаване на образа на управлението по места, за което може да се плати на предстоящите местни избори.

Диаз, Херман Кореа. 1998. Децентрализацията в България: обща оценка и препоръки, София, ПРООН, 104 стр.

Няколко основни тенденции оказват влияние върху съвременната държава: (а) глобализация на световната икономика, либерализация на националните икономики и регионализация на националното развитие; (б) кризата на социалната държава и преобразуването на ролята на държавата; (в)

криза в отношенията държава — гражданско общество или криза в системата на политическа репрезентация; (2) увеличаваща се сложност и „субективност“ на нуждите на хората. В резултат на това — особено в развиващите се страни — съществуват форма и роля на държавата, която вече не е жизнеспособна, както и форма на правене на политика и форма на управление, които вече не са нито възможни, нито ефективни. Това налага трансформация на държавата — чрез модернизация и реформи — и отваряне на обществения сектор към гражданското общество. В своя доклад авторът смята, че последното може да се осъществи чрез децентрализация, планиране с участието на гражданите на местно и на регионално ниво, чрез институционализирани механизми на обществен контрол над местните или регионалните власти, както и чрез различни механизми на директна демокрация.

Димитрова, Анелия. 1998. Корупцията заплашва самата същност на държавата. В: „Демокрация“, 6 юли.

Всеки трети българин смята, че даването на подкупи и рушвети е „лошо за държавата, но е неизбежно“, сочи статистиката. Според авторката на статията подобно отношение е наследство от тоталитарната държава. Корупцията е особено широко разпространена в страните в преход, които в миналото са били доминирани от тоталитарни комунистически режими. Но корупцията е и международно явление. Това е причината Съветът на Европа да разработи проект за наказателна конвенция срещу нея. Българското правителство също подготвя национална стратегия за борба с организираната престъпност и корупцията.

Димитрова, Зоя. 1998. Жестоки критерии по проекта „Октопод“ налага Европа на правителството, В: „168 часа“, 24–30 юли.

През април 1996 година Съветът на Европа и Европейската комисия се споразумяват за провеждането на съвместен проект, наречен „Октопод“, за борба с корупцията и организираната престъпност в страните от Централна и Източна Европа. В проекта участват 16 страни, сред които и България. За да отговори на изискванията на Европа българското правителство трябва да направи оценка на обхвата на корупцията и организираната престъпност в страната. Необходимо е да се формира съзнание за опасностите от корупцията и да се работи за създаването на правово общество, нетолерантно към корупцията. Трябва да бъдат създадени правила, които да осигуряват максимална прозрачност на финансовите системи и да доведат до увеличаване на пазарната конкуренция. Необходимо е и прилагането на ефикасна наказателна политика по отношение дейността на престъпни сдружения, като наркотрафик, пране и инвестиране на мръсни пари. Необходими са също така по-стриктен административен контрол, модерно следствие и ефикасни и компетентни национални служби за борба с организираната престъпност и корупцията.

Eriksson, Bjorn, Draft Speech by the President of the ICPO-Interpol. Presented at the Seventh IACC, Beijing, China, October 1995, pp. 1–2.

Evans, Peter B. and James E. Rauch. 1995. „Bureaucratic Structures and Economic Performance in Less Developed Countries.“ IRIS Working Paper No. 175 (August).

Изследване за това, в каква степен набирането на кадри според достойнствата им и тяхното промоциране подобрява функционирането на бюрократичната система. Заключение на авторите е, че държавен сектор, в който набирането и израстването на кадрите се подчинява на рационални съображения, се характеризира с по-малка корупция.

Feliciano, Florentino. 1998. „The Problem of Judicial Corruption: Context and Modes of Control.“ International Seminar: „The Problem of Corruption: Prevention and Judicial Control.“ Rome, IDLI, April 1.

Статията се спира на проблема за корупцията в съдебната система. Той е дискутиран по-конкретно в два аспекта: първият се отнася до корупцията, в която са въвлечени съдиите, а вторият засяга стратегиите и начините на контрол, използвани за намаляване на корупцията в съдебната система.

Finch, C. David. 1996. „Role of International Agencies in Fighting Corruption.“ Mimeo.

Fung, Daniel. 1997. „Anti-Corruption and Human Rights Protection: Hong Kong’s Jurisprudential Experience.“ Paper prepared for presentation at the 8th International Anti-Corruption Conference, Lima — Peru, September 7–11.

Статията разглежда устава на Независимата комисия против корупцията в Хонконг.

Galtung, Fredrik. 1997. „Frameworks for Sustainable Anti-Corruption Control.“ Mimeo. Cambridge University, May.

Geddes, Barbara and Artur Ribeiro Neto. 1992. „Institutional Sources of Corruption in Brazil.“ Third World Quarterly 13 (4): 641–661.

Авторите разглеждат видимото нарастване на корупцията в Бразилия след демократичния преход при управлението на Колар. Те посочват, че корените на корупцията са в промените в изборителните закони и конституцията в момент на отслабване на държавния контрол. Държавните служители успяват да извлекат печалби за себе си, защото не се прилагат правилата по отношение на действията им.

Gillespie, Kate and Gwenn Okruhlik. 1991. „The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis.“ Comparative Politics (October): 77–95.

Предложена е концептуална основа за анализ на антикорупционните кампании на национално и международно равнище. Изследват се политическите фактори, които влияят върху тези кампании и помагат за преосмисляне на дейностите, водещи до ограничаване на подкупността.

Global Coalition for Africa. 1997. „Corruption: The Botswana Experience.“ Washington: Global Coalition for Africa.

Анализ на реакцията на Ботсвана срещу корупцията, довела до приемането за Закона за корупцията и икономическите престъпления и до създаването на Дирекция по корупцията и икономическите престъпления.

Glynn, Patrick, Stephen J. Kobrin, and Moises Naim. 1997. „The Globalization of Corruption.“ In *Corruption and the Global Economy*, 7–27. Edited by Kimberly Ann Elliot. Washington: the Institute for International Economics.

Тезата на статията е, че кампанията срещу корупцията на международно ниво предизвиква активен отзвук както от страна на правителствата, така и от страна на международните неправителствени организации. Усилията за прилагане на американския Закон за корупцията в чужбина на международно ниво свидетелстват за глобализация на нетърпимостта към явлението.

Gorta, Angela and Suzie Forell. 1994. „Unraveling Corruption: A Public Sector Perspective: Surveys of NSW Public Sector Employees' Understanding of Corruption and their Willingness to Take Action.“ Sydney, Australia: Independent Commission Against Corruption (March).

Статията обобщава работата на Независимата комисия против корупцията в Нов Южен Уелс, Австралия. Изследователите провеждат проучване задавайки въпроса: „Съгласни ли сте с твърдението, че корупцията не е корупция, когато има справедливо основание?“ Докладът излага резултатите от отговорите.

Good Governance: The IMF's Role. 1997. Michel Camdessus, IMF Managing Director, Address to the United Nations Economic and Social Council, July 2.

(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>).

Gould, David J. and Jose A. Amaro-Reyes. 1983. „The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries.“ World Bank Staff Working Papers Number 580. Washington: The World Bank.

Този работен доклад излага тезата, че условията в развиващия се свят превръщат корупцията в сериозен проблем. Отбелязва се, че бързите обществено-икономически промени, силните родствени и етнически връзки и новите институции, съчетани с политическата нестабилност, неравенството и нелегитимността на държавните органи, спомагат за разпространението на корупцията. Прави се изводът, че за ограничаването ѝ е необходим подходящ политически и обществен климат.

Gray, Cheryl W. and Daniel Kaufmann. 1998. „Corruption and Development,“ *Finance & Development*, March.

Статията изследва многобройните причини за корупцията и икономическата ѝ цена. Дискутират се резултатите от теоретичните и емпиричните изследвания на корупцията от последните години. Авторите оспорват тезата, че тя може да има положителен ефект, предоставяйки на фирмите и отделните индивиди възможност да избягат от обременяващите разпоредби и неефективната правна система. Според тях, корупцията е причина за по-силното регулиране на икономиката, което дава в ръ-

цете на чиновниците по-голяма власт. Корупцията може да бъде ограничена чрез реформи в икономиката и публичния сектор, включващи намаляване на тарифите и другите бариери пред международната търговия; премахване на субсидиите за предприятията, намаляване броя на лицензионните режими и другите пречки пред навлизането на пазара на нови фирми и инвеститори; демонаполизация и приватизация на държавните активи; налагането на предпазливи правила за банкиране, а също и одиторски и счетоводни стандарти. Реформата на държавните институции може да включва административна реформа; подобряване на бюджетния и финансов мениджмънт, както и работата на данъчната администрация; укрепване на правната и съдебната система. Предлаганите мерки за ограничаване на корупцията са особено подходящи за икономиките на развиващите се страни и на страните в преход.

Gupta, Sanjeev; Davoodi, Hamid; Alonso-Terme, Rosa. „Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?“ IMF Fiscal Affairs Department, Series: Working Paper WP/98/76

Градинаров, Борислав. 1998. Корупцията — поредното алиби на кабинета. В: „Сега“, 10 септември.

Корупцията, както и престъпността като цяло, е преди всичко социално-икономическо и след това административно, политическо или криминално явление, смята авторът. Действителните причини за корупцията са в невъзможността да се осигурят условия за нормално материално съществуване по регламентирания от закона път. Затова и ограничаването на корупцията по административен път е трудно постижимо. Точно това обаче се опитва да направи правителството чрез т.нар. политически кабинети. Този негов акт има по-скоро пропагандно значение, отколкото реален принос към борбата с корупцията.

Hager, Michael. „Bureaucratic Corruption in India: Legal Control of Maladministration.“ Comparative Political Studies, Volume 6, Number 2, July 1973: 197–221

Статията дава дефиниция на корупцията и изброява различните ѝ форми. Направен е и преглед на антикорупционното законодателство в Индия и са посочени неговите празноти. Заключение на автора е, че противодействието срещу корупцията в Индия разчита почти изцяло на законовия контрол, което обуславя нуждата от усъвършенстване на юридическата рамка. Законите и наредбите трябва да бъдат обединени, хармонизирани и разширени, за да обхванат по-широк диапазон от противозаконни действия, включително и квалифицираните като предкорупционни. Въпреки това решението на проблема с корупцията може би лежи извън санкциите, предвидени в кодексите и правилниците. Свободната преса, примерите за почтеност от страна на министри и по-голямата зрялост на политическия процес като цяло създават необходимия обществен климат за успешно противодействие срещу корупцията.

Хейгър, Майкъл. 1998. Държавата и обществото могат да отрежат корупцията като с ножица. В: „Труд“, 10 юли.

В това интервю Майкъл Хейгър, Директор на Международния институт за правно развитие — Рим, приветства инициативата Коалиция 2000. Според него проблемите на борбата срещу корупцията фокусират вниманието на световната общественост. Корупцията има висока социална цена и силно негативен ефект върху инвестициите и търговията. Проектът Коалиция 2000 може да служи като потенциален модел за други страни, защото обединява силите на неправителствени организации и стимулира обществената ангажираност по проблемите на корупцията. Държавният сектор изпитва трудности да се реформира. Неправителствените организации не могат сами да променят законите. Така че е необходимо взаимодействие между двете страни, което по думите на автора, би позволило „да се отреже корупцията като с ножица“.

Harriss-White, Barbara and Gordon White. 1996. „Corruption, Liberalization, and Democracy“ *IDS Bulletin: Liberalization and the New Corruption* 27, 2 (April): 1–6.

Статията анализира появата на нов корумпиран елит, неограничаван от строгото управление от времето на студената война. Отбелязва се, че тази промяна представлява предизвикателство пред борбата против корупцията.

Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston, and Victor T. Le Vine, eds. 1997 (Fourth edition). *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Сборник от 56 класически изследвания на корупцията, извлечени от академични списания и книги. Особено полезен поради интердисциплинарния си подход.

Heimann, Fritz F. 1997. „Combating International Corruption: The Role of the Business Community.“ In *Corruption and the Global Economy*, 147–161. Edited by Kimberly Ann Elliott. Washington: Institute for International Economics.

Авторът — един от основателите на „Транспаренси Интернешънъл“ — описва американския Закон за корупцията в чужбина и влиянието му върху международния бизнес. Според него тя трябва да се атакува както от страна на искащите подкупи държавни служители, така и от страна на готовите да дават подкупи бизнесмени. Една от организациите, които водят борба срещу корупцията, е Международната търговска камара. Тезата на статията е, че Законът за корупцията в чужбина трябва да бъде въведен и в други страни и да се премахнат данъчните преференции, които облагодетелстват конкурентните корпорации.

Hein, Bill. 1998. Anti-corruption draft launched. *The Sofia Echo*, August 21–17.

Коалиция от неправителствени организации разпространява 2000 копия от Плана си за действие срещу корупцията в България, пише авторът на статията. Работният вариант на плана съдържа предложения за промени в съдебната система и икономиката, за институционална и правна реформа, за информационно-образователна кампания и за международно сътрудничество.

Христов, Христо. 1998. Корупцията — бетонният гръб на новоизлюпените бюрократи. В: „Демокрация“, 4 септември.

В речта си в началото на новия парламентарен сезон президентът Петър Стоянов даде ясен знак, че правителството трябва да се справи с новите бюрократи, които са против приватизацията, чуждите инвестиции и смяната на собствеността, пише авторът на статията. Преди президента премиерът Иван Костов също постави въпроса за борбата с корупцията. Правителството предприе и конкретни стъпки в тази посока с приемането на Национална стратегия за противодействие на престъпността. Борбата и със старата номенклатура, и с новоизлюпените бюрократи обаче досега винаги е достигала до задънена улица поради неефективната работа на съдебната система.

IACC, Hong Kong, Conference notes. Johnston, Michael. 1995. Corruption Markets and Reform. Paper presented at the Seventh IACC, Beijing, China, October, pp. 2–3.

International Monetary Fund. 1997. „IMF Adopts Guidelines Regarding Governance Issues.“ IMF Survey (August 5): 233–234.

Статията излага насоките за работа на служителите на МВФ в областта на управлението.

_____. 1997. „World Bank Development Strategy Targets Corruption, Environment, and Institution Building.“ IMF Survey (May 26): 162–163.

Статията разглежда докладите на Сюзън Роуз-Акерман и Майкъл Джонстън, представени по време на конференцията на Световната банка по икономика на развитието през 1997 г.

Изводи от изследването на Витоша Рисърч при Центъра за изследване на демокрацията на тема: „Общественото мнение за корупцията в България“ (материал за пресконференция 1.7.1998)

Илиева, Яница. 1998. За 2/3 от българите политиците и чиновниците са корумпирани. В: „Пари“, 23 юли.

Корупцията се оказва един от основните проблеми на прехода, включващ мащабна приватизация, отдаване на концесии и лицензи, навлизане на чужди инвестиции. България не може да очаква външните капитали да навлязат в страната, докато чуждите инвеститори срещат прерадата на корупционния натиск. Група неправителствени организации, обединени в Коалиция 2000, работят за премахването на тази бариера. Те са разработили План за действие срещу корупцията, който предлага конкретни реформи в работата на съдебната система и публичната администрация, в политическата сфера, в приватизационната дейност, създаването на институции за борба с корупцията и на модел за мониторинг на обществените нагласи към нея. Изследването, проведено от социологическата агенция „Витоша рисърч“ за времето от януари до юни 1998 г., показва, че 2/3 от българите са твърдо убедени, че повечето държавни служители и депутатите са корумпирани. Според изследването обществената нагласа към корупцията е подчертано негативна, но същевременно гражданите са свикнали да дават подкупи, за да решат по-бързо проблемите си.

James, Wilmont. 1996. „Parliamentary Ethics and Government Corruption: Playing with Public Trust.“ Public Opinion Service Reports 3 (February).

Докладът представя резултатите от проучването на обществените нагласи към корупцията в Южна Африка.

Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Andrei Schleifer. 1997. „The Unofficial Economy in Transition.“ Paper prepared for presentation for the Brookings Panel on Economic Activity, Washington, September 4–5.

Сенчестата икономика играе ключова роля в прехода на страните от Източна Европа и бившия Съветски съюз от социализъм към капитализъм. Статията предлага теория на сенчестата икономика в страните в преход. Според нея непривлекателното съчетание на данъци, нормативна уредба и обществени услуги, осигурени от правителството, може да доведе до изместване на стопанската дейност към сенчестия сектор и слаби общи икономически резултати. Статията показва, че проучването на завоя от официална към сенчеста икономика е особено важно за анализа на икономиките в преход.

Johnston, Michael. 1997. „Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet.“ In *Corruption and the Global Economy*, 61–82. Edited by Kimberly Ann Elliot. Washington: The Institute for International Economics.

Защитава се убедително тезата, че при всяка оценка на корупцията в една страна трябва да се вземат пред вид политическите фактори. Джонстън се обосновава с това, че е особено важно да се разбере кой получава облагите от корупцията. Заключениеето му е, че за целите на борбата с нея трябва да се анализира на разпределението на тези облаги, за да може да се формулират действени и многопосочни мерки.

_____. *Political Corruption and Public Policy in America*. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

Книгата предлага няколко полезни определения на корупцията и изследва връзката им с политиката в САЩ.

_____. 1996. „The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption.“ *International Social Science Journal: Corruption in Western Democracies* 149 (September): 321–336.

Статията изследва многобройните проблеми, с които се сблъскват опитите за точно определение на корупцията. Полезна е за изясняване сложността на дефинирането на корупционните практики.

_____. 1997. „What Can Be Done About Entrenched Corruption?“ Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, April 30 — May 1.

Корупцията във всяка страна се обуславя от вътрешни фактори и е признак на по-дълбоки конфликти. Корупцията в политиката и бюрокрацията са неразривно свързани. Според статията основните средства за ограничаването ѝ са насърчаване на конкуренцията и гарантиране на гражданските и икономическите права.

_____. 1993. „‘Micro’ and ‘Macro’ Possibilities for Reform.“ *Corruption and Reform* 7, (3): 189–204.

Тезата на статията е, че демократичните промени водят до обновление на гражданското общество, което от своя страна придава по-голяма надеждност на администрацията, защото е предпоставка за по-малко корупция. Заключение е, че подобряването на управлението на държавния сектор е особено важно за всяко правителство, което се стреми да ограничи корупцията.

Йорданова, Лидия. 1998. Склонен ли е българинът да дава пари под масата? В: „Демокрация“, 6 юли.

Авторката на статията, която е научен сътрудник в Националния център за изучаване на общественото мнение (НЦИОМ), коментира резултатите от проучване на центъра за отношението на българите към корупцията. Изследването показва, че тя е масово явление и че все повече хора я възприемат като ефективно средство за решаване на проблемите си.

Kattholo, T.M. 1996. „Crime in Southern Africa: Toward the 2000.“ Paper presented at a regional workshop, Grand Palm Hotel, Gaborone (19 June).

Докладът разглежда трите елемента на стратегията за борба с корупцията в Ботсвана — обучение, разследване и съдебно преследване. Оценката за напредъка на Ботсвана в борбата против корупцията е оптимистична.

Kaufmann, Daniel. 1996. „Listening to Stakeholders Spell the C..... Word: The ‘Tackling-Corruption-is-Taboo’ Myth meets some Evidence.“ Mimeo. Cambridge: Harvard Institute of International Development (September).

Въз основа на данни от проучвания докладът твърди, че банките трябва да обвържат отпускането на заеми с борбата срещу корупцията.

_____. 1997. „Corruption: the Facts.“ *Foreign Policy* 107 (Summer): 114–131.

Докладът анализира цената, която правителствата плащат за корупцията. Отхвърля се твърдението, че тя подпомага развитието, че реформите неизбежно водят до подкупност и че корупцията не може да бъде овладяна. Разобличавайки „митовете“ за корупцията, докладът изтъква, че намаляването на подкупността изисква намесата на гражданското общество и съвкупност от програми, включващи либерализация и данъчни, бюджетни, институционални, административни и правни реформи.

Kaufmann, Daniel and Paul Siegelbaum. 1995. „Privatization and Corruption in Transition Economies.“ *Journal of International Affairs* 50, 2 (Winter): 419–458.

Докладът анализира различните приватизационни техники в икономиките в преход и техния ефект върху корупцията. Заключение е, че въпреки проявите на корупция след започването на приватизацията, тя е имала положителен ефект върху икономиките в преход.

Khan, Mushtaq. 1996. „A Typology of Corrupt Practices in Developing Countries.“ *IDS Bulletin: Liberalization and the New Corruption* 27, 2 (April): 12–21.

Статията съдържа поведенческо определение на корупцията и типология на корупционните практики.

Klitgaard, Robert. 1996. „Cleaning Up and Invigorating the Civil Service.“ Background Paper prepared for the Civil Service Reform Study. Mimeo. Washington: The World Bank (November).

Програмата за развитие води до замяна на политическата с институционална реформа. В доклада се твърди, че подобряването на стимулите и прозрачността, които са нежелана част от реформата на държавната администрация, би ограничило корупцията в развиващите се икономики.

_____. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

От появата си досега този основен труд по темата до голяма степен оформя представите за корупцията на специалистите в тази област. В него са използвани различни конкретни примери — Филипините, Сингапур, Хонконг. Един от важните изводи в книгата е, че цената на премахването на корупцията е изключително висока, но че същевременно е възможно тя да се контролира на едно оптимално равнище. Това е полезна книга за всеки, който иска да разбере явлението корупция и стратегиите за овладяването ѝ.

_____. 1988. „International Cooperation Against Corruption.“ *Finance & Development*, March.

Авторът описва корупцията като система, която може да бъде представена със следната формула: $K = M + LP - O$, т.е. корупцията е равна на монопол плюс лична преценка минус отчетност. Борбата срещу корупцията започва с изграждането на по-добра система. Първо трябва да бъде избрана антикорупционна стратегия. Необходимо е да съществува и политическа воля за борба с корупцията. Международното сътрудничество може да помогне на отделните страни в изграждането както на политическа воля за борба с корупцията, така и на способност да се справят с това явление. Авторът предлага няколко нови инициативи за борба с корупцията, при които международното сътрудничество играе ключова роля. Едната от тях е спонсориране на регионални проучвания с диагностична цел. Другата е „състезание“ между развиващите се страни за най-добра национална стратегия за намаляване на корупцията. Обсъждането на националните стратегии за борба с корупцията и разпространяването на най-добрите примери може да става на регионални семинари.

_____. 1996. „Roles for International Organizations in the Fight Against Corruption.“ Paper presented at the XIIIth International Congress of the International Society of Social Defense, Lecce, Italy, November 28–30.

Тезата на доклада е, че международните организации могат да помогнат на отделните страни в борбата срещу корупцията, като съдействат за изготвянето на промени в законодателството, предоставят им

информация и оперативни знания, и прилагат тактики за улесняване на промяната.

_____. 1997. „Unanticipated Consequences’ in Anti-Poverty Programs. World Development 25, 12 (December): 1963–1972.

Тази статия изследва неочаквания ефект от програмите за борба с бедността, провеждани от международни организации. Изводът, който се прави е, че донорите трябва да очакват различни порочни практики, включително нарастване на корупцията. Когато един служител получи правото да се разпорежда с някаква стока или услуга, обстоятелството, че не отговаря пред никого за тях, може да доведе до корупция.

Kong, Tat Yan. 1996. „Corruption and its Institutional Foundations: The Experience of South Korea.“ IDS Bulletin 27 (2): 48–55.

Kpundeh, Sahr John. 1997. „Corruption and the Fight Against It: The Case of Sierra Leone.“ Fighting Corruption: A Model for Building National Integrity. Edited by Rick Stapenhurst and Sahr Kpundeh. Washington: The World Bank, EDI Seminar Series.

Статията разглежда корупцията в Сиера Леон и негативното ѝ въздействие върху управлението.

_____. 1993. „Prospects in Contemporary Sierra Leone.“ Corruption and Reform 7, (3): 237–247

Статията прави оценка на възможностите на правителството на Сиера Леон да ограничи корупцията в администрацията в период на политическа либерализация. Подчертава се влиянието, което корупцията може да има върху политическите и икономическите реформи.

Krueger, Anne O. 1974. „The Political Economy of the Rent-Seeking Society.“ The American Economic Review 64, 3 (June): 291–303.

Основополагаща статия, въвеждаща понятието за монополни квоти, свързани с правителствения монопол, в условията на ограничен пазар. Конкуренцията за такива квоти е корупционен фактор в общества, където правителството контролира някои сектори на икономиката. Статията анализира възможностите за корупция, които създават държавните предприятия в подобна среда, както и количествените ограничения и тарифите, водещи до подобна практика.

Kurer, Oskar. 1993. „Clientelism, Corruption, and the Allocation of Resources.“ Public Choice 77, (2): 259–273.

Статията показва недостатъците на така наречения „ревизионистичен подход към корупцията“. Според този подход, който се представя от автори като Леф, Най и др., корупцията повишава пазарната ефективност. Авторът защитава убедително тезата, че ревизионистичният подход е подвеждащ и че корупцията струва скъпо, особено на развиващите се икономики.

Kwok, Man Wai. 1995. Hong Kong ICAC Experience in International Cooperation: Success and Failure. Paper presented at the Seventh IACC, Beijing, China, October, pp. 1–2.

Lambsdorff, Johann Graf. 1997. „Corruption in Comparative Perspective.“ Paper prepared for presentation at the 8th International Anti-Corruption Conference, Lima — Peru, September 7–11.

Този доклад обобщава резултатите от изследвания в 102 страни и може да се нарече „проучване на проучванията“.

_____. 1997. „An Empirical Investigation of Bribery in International Trade.“ Mimeo, University of Goettingen, April.

Статията твърди, че съществува връзка между степента на корупция в страната вносител и страната износител, които се допълват взаимно. Това се дължи на готовността на изнасящата страна да предлага подкупи.

Langseth, Petter. 1998. Building Integrity: What Is to Be Done? Washington, D.C. Economic Development Institute of the World Bank.

Целта на тази монография е да представи практически примери за дейности, насочени към намаляване на корупцията, изграждане на система на почтеност и укрепване на институциите.

Langseth, Petter, Geoff Dubrow, and Valery Ponomarev. 1997. On the Way to Integrity. National Integrity Symposium. Kiev, Ukraine, Economic Development Institute of the World Bank.

Сборникът съдържа доклади, представени на Националния симпозиум по проблемите на корупцията, който Институтът за икономическо развитие към Световната банка организира в Киев, Украйна, на 28–29 ноември 1997 г.

Langseth, Petter, Jeremy Pope, and David Rezzullo. 1998. „Planning an Integrity Workshop.“ New Perspectives on Combatting Corruption.

Статията описва процеса на привличане на ключови фигури от различни обществени сфери (както от правителството, така и извън него) за съвместна работа при изработването на план за противодействие на корупцията.

Langseth, Petter, Rick Stapenhurst, and Jeremy Pope. 1997. The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption. EDI Working Paper 400/142, E1976. Washington: The World Bank.

Този работен доклад обяснява системния подход за постигане на национална почтеност, въведен от Института за икономическо развитие към Световната банка и от „Трансперънси Интернешънъл“.

Langseth, Petter and Rick Stapenhurst. 1997. National Integrity System: Country Studies. EDI Working Paper 400/144, E1978. Washington: the World Bank.

Работен доклад за опита, придобит при провеждането на семинари по „национална почтеност“ в Танзания и Уганда.

Larrain, Claudio Orrego. 1994. „Corruption y modernizacion del Estado.“ Mimeo. Banco Inter-Americano de Desarrollo (Agosto).

Leak, Tan Ah. 1996. „The Experience of Singapore in Combatting Corruption.“ In Uganda International Conference on Good Governance in Africa: Empowering Civil Society in the Fight Against Corruption, 151–158.

Edited by Petter Langseth and Fiona Simpkins. Washington: The World Bank.

Доклад, представен на конференцията на Института за икономическо развитие към Световната банка в Уганда. Описва опита на Сингапур в борбата с корупцията.

Lee, Pak K. 1997. „The Political Economy of State Enterprise Relations in China’s Shaanxi Province.“ *Journal of Contemporary Asia* 27 (3): 287–314.

Статията изследва отношенията между държавните предприятия и управата на провинция Шаанкси в Китай. Анализира се въвеждането на монополни квоти и честотата на държавна намеса на пазара.

Leiken, Robert S. 1996–1997. „Controlling the Global Corruption Epidemic.“ *Foreign Policy* 105 (Winter): 55–73

Взривообразното увеличаване на корупцията е явление от световен мащаб. Причините са две: края на студената война, довел до по-голяма разкриваемост на престъпните деяния и разпространението на демокрацията.

Leung, C.M. 1989. „The Effect of Corruption on Economic Growth.“ *The Fourth International Anti-Corruption Conference Report*, 147–148.

Lewis, Flora. 1998. „Corruption: Facing the Seamy Side of Economic Failure.“ *The International Herald Tribune*, September 11.

Ключовите думи днес са децентрализация и прозрачност, което всъщност означава насърчаване на свободата и отговорността. И двете качества обаче не достигат на страните от глобалния юг, твърди авторката на тази статия. Макар корупцията да представлява сериозна икономическа и социална язва, борбата срещу нея е трудна, когато интересите и навиците са толкова дълбоко вкоренени. Въпреки това корупцията може да бъде преодоляна, както показва Средиземноморският форум по развитието, организиран от Световната банка и 10 научни института от региона. Борбата срещу корупцията е начин да се насърчи развитието, смята авторката.

Lewis, Peter. 1996. „From Prebendalism to Predation: The Political Economy of Decline in Nigeria.“ *The Journal of Modern African Studies* 34, (1): 79–103.

Статията проследява упадък и рухването на държавния сектор в Нигерия след преврата през 1984 г. Посочва се как разпадът в управлението на държавния сектор води до създаването на хищническа държава, чиито лидери извличат от това лична печалба.

Leys, Colin. 1965. „What is the Problem About Corruption?“ *The Journal of Modern African Studies* 3, (2): 215–230.

Една от първите прояви на тезата, че корупцията повишава пазарната ефективност. Статията заключава, че корупцията е положителна движеща сила, защото създава конкуренция и пазарни структури в частния сектор.

Little, Walter. 1996. „Corruption and Democracy in Latin America.“ *IDS Bulletin* 27 (2): 64–70.

През последното десетилетие значително се увеличават движенията за реформи в Латинска Америка. Уволнени са министри в Мексико и съдии във Венецуела. Двама президенти са принудени да се оттеглят от постовете си. Статията анализира тези събития и заключава, че те са резултат от съвкупност от политически решения, направили възможни реформите в цяла Латинска Америка.

Lui, Francis T. 1996. „Three Aspects of Corruption.“ *Contemporary Economic Policy* 14 (July): 26–29.

Тезата на тази статия е, че корупцията има три аспекта: търсене на монополна позиция в отклонение от правилата на пазарната конкуренция, незаконност и извращения в политическата власт.

Mallik, S.P. 1989. „An Anti-Corruption Strategy.“ *The Fourth International Anti-Corruption Conference Report*, 119–120.

Обръщение на изпълнителния директор на „Енджиниърс Индия Лимитид“ за резултатите от работата на Централното бюро за разследване, създадено вследствие на Закона за предотвратяване на корупцията от 1988 г.

Manion, Melanie. 1996. „Corruption by Design: Bribery in Chinese Enterprise Licensing.“ *The Journal of Law, Economics & Organization* 12, 1 (April): 167–195.

Статията използва теорията на игрите, за да анализира процеса на подкупване на държавни служители. В нея се показва как информационната асиметрия дава възможност на държавния служител да иска пари за услуги, които са част от задълженията му. Заключение е, че за да се наруши неравновесното положение, в което корупцията е често срещано явление, са необходими значителни институционални промени. Ползата от статията се състои в това, че анализира много точно взаимоотношението между достъпа до информация и корупцията.

Mauro, Paolo. 1995. „Corruption and Growth.“ *The Quarterly Journal of Economics* 106, 2 (August): 681–711.

Тази важна статия анализира данни на „Бизнес интернешънъл“, които показват, че корупцията, бюрокрацията, неефективната съдебна система и политическата нестабилност водят до намаляване на инвестициите и затрудняват икономическото развитие. Авторът смята, че дори минималното повишаване на административната ефективност води до увеличение на инвестициите. Статията убедително защитава тезата, че намаляването на корупцията и бюрократичните пречки въздейства пряко върху инвестициите и икономическото развитие.

_____. 1998. „Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research.“ *Finance & Development*, March.

Тази статия дискутира различните хипотези за причините за корупцията и нейните последици. Опровергава се твърдението, че тя може да бъде от полза, в случай че бюрокрацията действа твърде бавно. Статията поставя на дневен ред и по-нататъшните изследвания на корупцията,

задавайки въпроси, като: Ако корупцията има толкова висока цена, защо правителствата не я отстранят? Корупцията поражда бедност, но бедността ражда ли корупция? Кои форми на корупция са по-лоши? Какво се прави за борбата с корупцията и какво още трябва да бъде направено? За да може обаче да бъдат измерени резултатите от борбата с корупцията, различните институции трябва да изработят критерии за оценка на антикорупционните си усилия.

_____. 1997. „The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis.“ In *Corruption and the Global Economy*, 83–107. Edited by Kimberly Ann Elliot. Washington: The Institute for International Economics.

Статията изброява причините за корупцията и последиците от нея чрез анализ на различни страни. Представени са нови резултати за ефекта от корупцията, основаващи се върху по-широк комплекс от данни от използваните в предишната статия на същия автор. Проучванията показват, че като променя структурата на държавните разходи, корупцията води до намаляване на инвестициите и ограничаване на икономическото развитие.

_____. 1997. „Why Worry About Corruption?“ *Economic Issues* 6. Washington: IMF.

Статията изброява различните причини за корупцията, включително търговски ограничения, субсидии, контрол върху цените, ниски заплати на държавните служители, природни ресурси и социални фактори. Последиците от нея са понижаване на ръста на инвестициите, загуба на приходи от данъци, ниско ниво на социално подпомагане, изкривяване на структурата на държавните разходи и способността на държавата да осигурява услуги. Заключение на автора е, че корупцията оказва отрицателно влияние върху инвестициите и растежа.

Medard, J.-F. 1986. „Public Corruption in Africa: A Comparative Perspective.“ *Corruption and Reform* (1): 115–131.

Авторът разглежда корупцията като отличителна черта на африканските правителства. Той я определя като злоупотреба със служебно положение за лична облага. Въз основа на тази дефиниция авторът анализира подкупите и злоупотребите, водещи до така наречената неопротекционистична държава.

Meny, Yves. 1997. „‘Fin de Siecle’ Corruption: Change, Crisis and Shifting Values.“ *International Social Science Journal: Corruption in Western Democracies* 149 (September): 309–320.

Изместването на стойностите превръща корупцията в изключително сериозен проблем за правителствата. Наблюденията показват, че цената на корупцията се е увеличила. Тя е отражение на кризата в ефективността на функциониране на държавния сектор. Нейното овладяване става приоритетна задача за правителствата.

Money Laundering: the Importance of International Countermeasures. 1998. Address by Michel Camdessus, Managing Director of the International

Monetary Fund at the Plenary Meeting of the Financial Action Task Force on Money Laundering, Paris — February 10.

(<http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/021098.htm>)

Moody-Stuart, George. 1992. „Grand Corruption in Third World Development.“ Paper prepared for „Transparency International“ Meeting, Latimer House 24–25 July.

Mookherjee, Dilip and I.P.L. Png. 1995. „Corruptible Law Enforcers: How Should They Be Compensated?“ *The Economic Journal* 105 (January): 145–156.

Според авторите на тази статия всяко делегиране на отговорност създава възможност за корупция. Като се съсредоточават върху длъжностните лица, които отговарят за прилагането на законите, авторите изследват взаимоотношението между санкции и възможности. Заключение то им е, че само значително по-тежки наказания могат да доведат до ефективно намаляване на корупцията.

Moore, Mick. 1998. „Death Without Taxes.“ Paper presented at the Poverty Reduction and Economics Management Public Sector Seminar Series (March 13).

Статията изследва степенята, до която правителствата на най-бедните страни в света са финансово зависими от чужди помощи. Много от тях получават повече от половината от приходите си от помощи. Високото ниво на помощите пречи на установяването на отговорно управление.

Moore, Mick and John Toye. 1997. „Corruption and Taxation.“ Mimeo, June.

Докладът поставя корупцията в контекста на данъчното облагане. Отбелязва се, че в една демократична система данъчното облагане трябва да бъде по същество незабележимо или поне възможно най-разумно. Ето защо намаляването на корупцията благоприятства събираемостта на данъците и легитимността на държавата.

Morice, Alain. 1995. „Corruption, loi et societe: Quelques propositions.“ *Revue tiers monde* 36, 141 (March): 41–65.

Статията подхожда антропологично към анализа на корупцията, разглеждайки я като обществено явление. В нея се защитава социално-антропологичният подход към корупцията и се предлага полезен, неикономически по характер анализ.

Murphy, Kevin M., Andrei Schleifer, and Robert Vishny. 1993. „Why is Rent-Seeking So Costly to Growth.“ *The American Economic Review* 83, 2 (May): 409–414.

Статията твърди, че стремежът към придобиване на монополни права е вреден за развитието поради две причини. Първо, той води към повишаване на печалбата. В резултат на това високото ниво на монополизъм се самоподдържа. Второ, монополът е особено вреден за новаторството. Новаторството е ключов елемент на икономическото развитие. Следователно монополизирването на ограничения пазар струва скъпо на растежа.

Минчев, Огнян. 1998. Фактите за големия грабеж — на светло! В: „24 часа“, 19 юни.

В това интервю председателят на управителния съвет на „Трансперънси интернешънъл“ в България Огнян Минчев твърди, че в страната все още няма изградена цялостна аналитична представа за факторите, които генерират корупция, и за инструментите, с които тя може да бъде ограничена. В България „Трансперънси интернешънъл“ ще работи в областта на политическата корупция. Мерките, необходими за преодоляването ѝ, са административна реформа, рязко намаляване на дела на държавната собственост в икономиката и ефективно взаимодействие между администрацията и структурите на гражданското общество. Необходим е и закон за лобирането.

Nasaba, Alfred P.W. 1996. „Anti-Corruption Legislation in Uganda and its Improvement.“ In Integrity Workshop in Uganda II: Final Workshop Proceedings, 64–86. Edited by Petter Langseth and Fiona Simpkins. Washington: The World Bank.

Този доклад описва антикорупционното законодателство в Уганда.

Nye Jr., Joseph S. Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis, American Political Science Review, No. 61, No. 2 (June 1967), pp. 417–427.

Национална стратегия за противодействие на престъпността. 1998. В: „Труд“, 26 юли.

Националната стратегия за противодействие срещу престъпността, приета на заседание на Министерския съвет на 16.07.1998 г., е част от програмата на правителството „България 2001“. Стратегията предвижда конкретни мерки за превенция както на конвенционалната, така и на организираната престъпност. Особено място е отделено на борбата с разпространението на наркотиците и тяхната употреба, на ограничаване на нелегалната миграция, на противодействието на корупцията, на престъпността и противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. В стратегията са очертани наказателната политика и реформата в съдебната власт, реформата в материалното наказателно право (НК), реформата в наказателно-процесуалното право (НПК), както и усъвършенстване на гражданското правосъдие.

Николов, Йово. 1997. Комисията „Антимафия“ между хладката вода и подводните камъни. В: „Капитал“, 1–7 декември.

На срещата на парламентарната комисия „Антимафия“ депутатите, магистратите и министрите се споразумяват, че трябва да се изработи национална стратегия за борба с престъпността, както и че са нужни промени в Закона за съдебната власт в частта му за дисциплинарната отговорност на магистратите и изменения в НПК. Необходими са единна информационна система и система от правила за водене на предварителното производство.

Николов, Йово. 1998. Стратегията за престъпността — много и добри пожелания. В: „Капитал“, 1–7 август.

Авторът смята, че в националната стратегия за борба с престъпността има прекалено много пожелания и твърде малко осъществими неща. Стратегията е посветена главно на видовете престъпност, заради които Европа оказва натиск върху българското правителство — нелегална миграция и контрабанда на наркотици. Според автора тези елементи в стратегията доминират над основния — превенция на престъпността.

Нончев, Андрей. 1997. Търпението към користта свърши. В: „Труд“, 25 ноември.

Авторът представя резултатите от панелно национално социологическо изследване на нагласите на обществеността към проявите на корупция сред политическия елит и държавната администрация. Повече от 3/4 от българите считат, че корупцията сред държавните служители е широко разпространена, но предпоставките за корумпирането им до голяма степен се крият в благосклонността на общественото мнение. Най-оптимистична е констатацията, че обществената търпимост към проявите на корупция започва да се изчерпва.

Нулева толерантност към корупцията иска Коалиция 2000. 1998. В: „Черноморие“, 13 август.

Коалиция 2000 е група от неправителствени организации, която е разработила План за действие срещу корупцията. Планът за действие настоява за „нулева толерантност“ към подкупните държавни чиновници.

Olivier de Sardan, J.-P. 1996. „L'économie morale de la corruption en Afrique.“ *Politique africaine* 63 (Octobre): 97–118.

Статията твърди, че корупцията в Африка е резултат от културно обусловен стремеж да се помага на роднините и да се изгражда етична икономика.

Olowu, Dele. 1993. „Roots and Remedies of Governmental Corruption in Africa.“ *Corruption and Reform* 7 (3): 227–236.

Тезата на статията е, че причината за корупцията в Африка е в свръхцентрализираността на държавата. Обедняването на държавния сектор води до ендемична корупция. Статията е полезна като преглед на политическите причини за нея.

Olson, Mancur Jr. 1996. „Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Countries are Rich and Others Poor.“ *Journal of Economic Perspectives* 10, 2 (Spring): 3–24.

_____. 1993. „Dictatorship, Democracy, and Development.“ *The American Political Science Review* 87, 3 (September): 567–576.

Тази статия изследва мотивите на авторитарните управници да извличат възможно най-големи облаги от страните си в рамките на оптимални данъчни ставки. В дългосрочен план диктаторите извличат от икономиката по-малко от бандидите, взели за кратко властта. Колкото по-малко се готви да прекара един лидер на поста си, толкова по-силна е неговата мотивация да граби от икономиката.

_____. 1996. „Why Poor Economic Policies Must Promote Corruption.“ *Rivista di Politica Economica* 111, 3 (March): 9–51.

Олсън твърди, че корупцията може да бъде най-добре обяснена, като се изследват икономическите институции и политиката. Корупцията се развива като реакция на „антипазарното“ законодателство и правна уредба. Данните от Източна Европа и бившия Съветски съюз подкрепят тезата, че антипазарната политика води до широко разпространена корупция.

Parfitt, Trevor W. „Corruption, Adjustment and the African Debt.“ *Corruption and Reform* 6 (2): 25–44.

Статията опровергава тезата, че ендемичната корупция е виновна за кризата на дълговете в Африка. В нея се твърди, че са необходими демократични реформи, за да се постигне промяна в нивото на корупция.

Perceptions of Corruption. Vitosha Research, April 1997

(<http://www.online.bg/vr>)

Основна цел на това представително за България национално изследване е да проучи динамиката на обществената търпимост към корупционното поведение на депутатите и държавните чиновници. Отчетена е обществената критичност към поведението на депутатите и държавните служители характеризиращо се с: предоставяне на роднини и приятели на поверителна информация; приемането на допълнително заплащане за изпълнение на обичайни задължения и т.н. Анализира се обществената търпимост към различните форми на корупция сред депутатите и държавните чиновници според политическите нагласи и социодемографските характеристики на населението.

Pieth, Mark. 1997. „Contribution of Industrialised Countries in the Prevention of Corruption: The Example of the OECD.“ Paper prepared for presentation at the 8th International Anti-Corruption Conference, Lima — Peru, September 7–11.

Докладът описва антикорупционната инициатива на ОИСР, особено по отношение на данъчните отстъпки за подкупи.

Posner, Richard A. 1975. „The Social Costs of Monopoly and Regulation.“ *Journal of Political Economy* 83 (4): 807–827.

Авторът твърди, че конкуренцията за придобиване на монополно положение превръща монополните печалби в обществени разходи. Разходите, свързани с регулирането, могат да надхвърлят обществената цена на монопола. В статията се застъпва становището, че корупцията насърчава конкуренцията.

Przeworski, Adam and Fernando Limongi. 1993. „Political Regimes and Economic Growth.“ *Journal of Economic Perspectives* 7, 3 (Summer): 51–69.

Статията оспорва идеята, че демокрацията по необходимост защитава правото на собственост. Тя представлява отражение на по-широкия дебат за отношението между демократичното управление и икономическото развитие. Заключение е, че политиката стои в основата на

способността на правителството да провежда реформи и да насърчава икономическото развитие.

Quah, John S.T. 1997. „Singapore’s Experience in Curbing Corruption.“ In *Political Corruption: A Handbook*, 841–853. Edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. Le Vine. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, fourth edition.

Този доклад анализира антикорупционната кампания в Сингапур. Описва приемането на Закона за предотвратяване на корупцията и създаването на Бюрото за разследване на корупционните практики. Авторът твърди, че Сингапур е успял да намали корупцията благодарение на решимостта на политическото ръководство, на обширното антикорупционно законодателство и създаването на независима агенция за борба с корупцията, която разследва и наказва нарушаването на Закона за предотвратяване на корупцията.

Reichel, Philip. 1994. *Comparative Criminal Justice System: A Topical Approach*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, p. 47.

Riley, Stephen P. 1993. „Post-Independence Anti-Corruption Strategies and Contemporary Effects of Democratization.“ *Corruption and Reform* 7 (3): 249–261.

Статията отхвърля тезата, че корупцията е следствие от особеностите на африканската култура. Разновидности на тази теза оправдават подаръците, взаимните услуги, протекционизма. Авторът опровергава тези съображения и обръща внимание на политическото ръководство като движеща сила на корупцията. Статията е полезна като преглед на политическите фактори за корупцията в Африка.

Root, Hilton. 1996. „Corruption in China: Has it Become Systemic?“ *Asian Survey* 36 (August): 741–757.

Статията е полезна за осъзнаване ролята на неформалните мрежи от връзки за корупцията в Китай.

Rose-Ackerman, Susan. 1997. „Corruption and Development.“ Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, April 30 — May 1.

Корупция има по целия свят, но тя е особено сериозен проблем в бедните страни. Широкото ѝ разпространение е симптом, че държавата не функционира добре, а неефективната държава забавя и насочва в погрешна посока икономическото развитие. Икономическата цена и причините за корупцията намират отражение както в емпиричните данни, така и в теоретичната литература. Добре е да се прави разлика между корупцията, която е концентрирана на върха на администрацията, и централизираната корупция, при която има голям брой даващи и получаващи подкупи. Докладът изследва възможните политически решения за развиващите се страни, чиито лидери са решени да осъществят реформи. Често се налага провеждането на структурна реформа в области като данъчното и митническото облагане, регламентирането на частния бизнес и изпълнението на финансирани от държавата инфраструктурни проекти. Освен това често е необходима сериозна реформа на управлението с цел пови-

шаване на прозрачността и надеждността на държавния сектор и улесняване създаването на независими групи с наблюдаваща функция. Повечето развиващи се страни са изправени и пред трудната задача да проведат реформа в държавната администрация и да подобрят прилагането на законите. Световната банка може да подпомогне подобни инициативи против корупцията като част от нейния интерес към създаване на институционални структури, благоприятстващи растежа.

_____. 1996. „Democracy and ‘Grand’ Corruption.“ International Social Science Journal: Corruption in Western Democracies 149 (September): 365–380.

Статията излага тезата, че скандалите, причинени от корупция, са признак, че хората правят разлика между държавните и частните финанси. Докато в една демократична система облагодетелстването от държавни пари предизвиква корупционен скандал, подобно разграничение е невъзможно в авторитарна система, в която управникът на практика владее държавата. Статията заключава, че демокрацията може да ограничи корупцията, тъй като политиците се страхуват да не загубят поста си, ако се замесят в скандали.

_____. 1996. „Corruption in Pakistan: Causes and Cures.“ Paper prepared for the Pakistan 2000 Report. May.

Този доклад анализира причините за корупцията в Пакистан. Данните са от проучване, което показва, че в тази страна съществува значителна корупция в частния сектор. В резултат правенето на бизнес в Пакистан е скъпо, а правителството не се възприема като легитимно. Докладът заключава, че макар корупцията в Пакистан да не може да бъде премахната, влиянието ѝ трябва да се намали достатъчно, за да се постигне икономически растеж.

_____. 1997. „The Political Economy of Corruption.“ In Corruption and the Global Economy, 31–60. Edited by Kimberly Ann Elliot. Washington: The Institute for International Economics.

Корупцията е последица от дисфункционалното взаимодействие между държавния и частния сектор. Като явление тя обикновено е пропорционална на размера на държавата. Макар че корупцията не може да бъде премахната, защото това би струвало прекалено скъпо, размерът и влиянието ѝ могат да бъдат ограничени.

_____. 1996. „The Political Economy of Corruption — Causes and Consequences.“ Viewpoint 74 (April).

Този доклад твърди, че корупцията се проявява при взаимодействието между държавния и частния сектор. Отбелязва се, че подкупите се дават, за да се получат облаги от държавата или за да се избегнат разходи. Произтичащата от това липса на ефективност струва скъпо на всички. Заключава се, че корупцията възпрепятства развитието и в по-далечен план — икономическия растеж.

_____. 1996. „Redesigning the State to Fight Corruption: Transparency, Competition, and Privatization.“ Viewpoint 75 (April).

Равнището на корупция често е функция на нивото на обществените области, на риска, на който се излагат държавните служители, вземащи подкуп и на относителната власт на двете страни, участващи в сделката. Най-успешният начин да се намали корупцията е интегриран подход, съчетаващ реформа на държавната администрация с по-голяма прозрачност и създаване на институцията омбудсман или на друга антикорупционна агенция.

_____. 1996. „When is Corruption Harmful?“ Background paper for the World Bank’s 1997 World Development Report, The State in a Changing World. Washington: The World Bank (August). „The Political Economy of Corruption.“ Notes for World Bank Seminar. October 18, 1978. The Political Economy of Corruption. New York: Academic Press.

Основополагаща книга за политическата икономика на корупцията. Излага идеята, че корупцията съществува във връзката между държавния и частния сектор. Основната теза е, че корупцията не може да се премахне напълно, защото цената би била изключително висока. Може обаче да се намали до ниво, на което цената ѝ да се контролира и да не вреди на икономиката. Тази теза е оказала влияние върху немалко по-късни проучвания на корупцията.

Rose-Ackerman, Susan and Andrew H. W. Stone. 1996. „The Costs of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys.“ Mimeo. Washington: The World Bank, (July).

Rubin, Robert. 1998. Excerpt from Speech by the Treasury Secretary at the School for Monetary Studies. Nairobi, Kenya, July 17.

Корупция съществува навсякъде, но тя е особено вредна за развиващите се страни, където води до отклоняване на оскъдните ресурси за здравеопазване, образование и жилищно строителство. Корупцията е и сериозна пречка пред чуждите инвестиции, особено при глобализацията на икономиката, където инвеститорите имат множество различни възможности. Африканските страни трябва да предприемат поредица от мерки, за да противодействат ефективно на корупцията. На първо място, те трябва да имат добри, ясни закони, които да бъдат бързо и лесно прилагани. На второ място, необходимо е създаването на силни и независими органи с реални правомощия и власт за борба с корупцията. На трето място, трябва да се приватизират държавните предприятия и да се ограничи контролът на държавата върху икономиката. На четвърто място, необходимо е създаването на добре регулирана и конкурентна финансова система, която оперира според законовите правила и не позволява раздаването на кредити на лична и политическа основа. На пето място, трябва да се подобри функционирането на самата публична администрация. На шесто място, необходимо е въвеждането на по-голяма прозрачност.

Ruzindana, Alex. 1997. „Building a National Integrity System in Uganda.“ In Good Governance for Sustainable Development; Final workshop proceedings, 13–14 March 1997, 1–5. Edited by Sahr J. Kpundeh and Petter Langseth. Washington: The World Bank.

_____. 1997. „The Importance of Leadership in Fighting Corruption in Uganda.“ In *Corruption and the Global Economy*, 133–145. Edited by Kimberly Ann Elliott. Washington: Institute for International Economics.

Радев, Муравей. 1998. Най-важни са законодателните мерки. В: „Демокрация“, 6 юли.

В това интервю финансовият министър на Република България коментира усилията на българското правителство да се пребори с корупцията. Според Радев законодателните мерки са най-важни. Завишената законодателна строгост и размерът на санкциите имат сериозен възпиращ ефект. Колкото по-малка възможност се дава на чиновника субективно да преценява и решава, толкова по-малко са предпоставките за корупция. Другата група са организационно-административните мерки. Става въпрос за публичните услуги, за прозрачност и публичност, за създаване на условия за действителна конкуренция, на пазарна среда на взаимоотношенията. Третата група са мерките за контрол по спазването на законовите и организационно-административните норми.

Sajo, Andras. 1998. „Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe.“ *East European Constitutional Review*, Spring: 37–46.

Авторът на този доклад твърди, че представите за корупцията в Източна Европа са изкривени и различни от понятията на Запада по този въпрос. Корупцията в Източна Европа съществува основно под формата на клиентелизъм — структурна корупция, която трябва да бъде разграничавана от индивидуалните актове на корупция. Клиентелистките структури, свързани с бившата комунистическа номенклатура, имат възможност да процъфтяват в посткомунистическото общество поради огромното по размер преразпределение на държавни активи и честите законодателни промени. Това е основната причина, поради която в Източна Европа има повече корупция, отколкото в западните икономики. В същото време свободната търговия и интегрирането в световната икономика заставят посткомунистическите правителства да работят постоянно върху мерки за борба с корупцията. Съществува обаче голям риск антикорупционната политика да бъде използвана за партизански борби с цел елиминиране на политическия противник.

Schleifer, Andrei and Robert W. Vishney. 1993. „Corruption.“ *The quarterly Journal of Economics* 58, 3 (August): 599–617.

Статията разглежда последиците от корупцията върху разпределението на средствата. Тезата е, че политическите структури и процеси определят степента на разпространение на корупцията в дадена страна. За разлика от тясно свързаното с нея данъчно облагане корупцията струва скъпо и затова има разрушителен ефект върху икономическото развитие на страните. Докладът излага важни разсъждения за корупцията като дейност, която се осъществява в условия на секретност.

_____. 1992. „Pervasive Shortages Under Socialism.“ *RAND Journal of Economics* 23, 2 (Summer): 237–246.

Тази статия е полезен анализ на централизираните икономики, където бюрократите планират недостиг, за да създадат условия за подкупи. Те имат интерес да се произвежда по-малко, да се причинява недостиг на стоки и да се искат подкупи за по-трудно намираемите стоки. Нереално ниските цени и недостигът стават предпоставка за получаване на облаги от управляващите. Получава се така, че чрез прекалено регулиране и недостиг бюрократите и мениджърите създават предпоставки за корупция.

Schrager, Laura Shill and James F. Short, Jr. *Toward a Sociology of Organizational Crime*, Social Problems, 25 (April 1978), pp. 401–419.

Sherman, Tom. 1995. „Combating Money Laundering in the Asia Pacific Region.“ Research Institute for Asia and the Pacific Business Briefing, 27 September.

Докладът разглежда разрастването на операциите за пране на мръсни пари в международен мащаб, обръщайки особено внимание на Източна Азия.

Shihata, Ibrahim F. I. 1998. „Role of the Judiciary in the Prevention and Control of Corruption.“ International Seminar: „The Problem of Corruption: Prevention and Judicial Control.“ Rome, IDLI, April 1.

Авторът, който е вицепрезидент на Световната банка и председател на съвета на директорите на Международния институт за правно развитие подчертава, че съдебната система играе ключова роля за предотвратяване на корупцията и за ограничаване на нейните публични прояви. Корупцията в съдебната система опорочава правосъдието и неговите основополагащи ценности. Следователно всяко обсъждане на ролята на съдебната система в борбата срещу корупцията трябва да включва реформи, водещи до по-безпрепятствено съдопроизводство, до добре организирана система за обработка на делата, до обективност и справедливост в процеса на вземане на решения, до ясни и разбираеми процедури и до механизми за алтернативно решаване на споровете.

Standing Committee on International Legal Practice. 1996. „Report: Survey of Law on Bribery of Public Officials.“ Mimeo.

_____. 1996. „Resolution of the Council on the International Bar Association.“ Mimeo

Svenson, Jakob. 1997. „Foreign Aid and Rent-Seeking.“ Mimeo. Washington: The World Bank (March).

Докладът използва модел, основаващ се на теорията на игрите, за да покаже връзката между широко разпространената корупция и опитите за монополизиране на пазара.

Станев, Илин. 1998. Костов и Стоянов спрягаха корупцията предсезонно. В: „Капитал“, 5–11 септември.

Речта на президента при откриването на новия политически сезон определено зарадва авторите на политически комбинации, твърди авторът на тази статия. Макар и в речта на президента да липсват конкретни обвинения, мнозина политици са я изтъкували като критика към управлява-

щото мнозинство. Привидно държавният глава влиза в конфликт с министър-председателя, който принадлежи към същата политическа сила, избрала президента. На практика обаче речта му служи като повод за критика към местните активисти на управляващия Съюз на демократичните сили преди предстоящата конференция на съюза.

Стоянов, Петър. 1998. Тревожа се за българската реформа. В: „Труд“, 3 септември.

В тази реч, произнесена при откриването на новия парламентарен сезон, президентът на република България Петър Стоянов изразява мнението, че в страната съществува голям административен апарат, който става все по-трудно преодолим за обикновените хора. Налице е и една нова стопанска прослойка, в чиито ръце е съдбата на българските фирми и тяхната приватизация. Политическата воля на мнозинството и на избирателите влиза във все по-явен конфликт с интересите на тези две прослойки. Управляващите трябва да сложат на място тези бюрократи, за да не бъдат отъждествявани с тях, а и за да не спре ходът на реформите.

Tanzania, the United Republic of. 1996. Presidential Commission of Inquiry Against Corruption, Report of the Commission on Corruption, Volumes 1 and 2. Dar es Salaam: November.

Двата тома, известни още като „Докладът Уориоба“, описват степента на корупция в Танзания преди 1996 г.

Tanzi, Vito. 1995. „Corruption, Governmental Activities, and Markets.“ Finance and Development (December): 24–26.

Излага се тезата, че трябва да се предприемат специални мерки за случаите, в които съществуващите етични и обществени норми изискват да се помага на близките и приятелите. При такива обстоятелства от държавните служители се очаква да помагат на близките си, а това струва скъпо на правителството. Препоръчва се периодичното преместване на държавните служители на друга работа, за да се избегне лансиранто на близки и приятели.

_____. 1996. „Money Laundering and the International Financial System.“ IMF Working Paper WP/96/55 (May).

Докладът изследва прането на мръсни пари от макроикономическа и от глобална гледна точка и излага тезата, че то оказва въздействие върху международното разпределение на средствата и стабилността на международните финансови пазари.

_____. 1998. Corruption Around the World — Causes, Consequences, Scope, and Cures. IMF Fiscal Affairs Department Series: Working Paper WP/98/63

Статията изследва причините, последиците и размера на корупцията, както и възможните решения на проблема. Обръща се особено внимание на цената на корупцията и влиянието ѝ върху икономическия растеж. В статията също така се подчертава, че борбата срещу нея не винаги е евтина и че не е възможна без реформирането на държавата. Ако не бъдат

предприети реформи, корупцията ще продължи да представлява сериозен проблем, независимо от действията, насочени към ограничаването ѝ.

_____. 1997. Davoodi, Hamid. Corruption, Public Investment, and Growth. IMF Fiscal Affairs Department Series: Working Paper WP/97/139

_____. 1997. Davoodi, Hamid. Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth, IMF Economic Issues No. 12 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/Issues12/Index.htm>).

Tirole, Jean. 1996. „A Theory of Collective Reputations (With Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality).“ The Review of Economic Studies (63): 1–22.

Докладът постулира, че колективната репутация е съвкупност от репутацията на отделните членове на групата и като такава може да се моделира. Тезата се основава на четири презумпции: а) репутацията на членовете на една група определя репутацията на групата; б) колективната репутация се гради на несвършени предишни наблюдения; в) практиките от миналото определят настоящото поведение; г) новите членове подражават на по-старите в групата. Заключение е, че индивидуалната репутация произтича от колективната, която пък се основава на победението на групата в миналото.

_____. 1992. „Persistence of Corruption.“ Institute for Policy Reform Working Paper 152 (October).

Тирол твърди, че корупцията се запазва във времето като следствие от исторически модели. Той избягва тавтологията, че корупцията продължава да съществува, защото е съществувала преди, като изтъква, че тя се разраства и намалява според възможностите за сработване между даващите и вземащите подкупи.

Tullock, Gordon. 1996. „Corruption Theory and Practice.“ Contemporary Economic Policy 14 (July): 6–13.

Статията твърди, че ситуацията, в която държавните служители не получават заплати, а предлагат услугите си срещу заплащане, може да доведе до икономически позитивен ефект.

United Nations Development Programme. 1997. Corruption and Good Governance. Discussion Paper 3. Management Development and Governance Division. New York: UNDP, July.

Изследването изхожда от презумпцията, че корупцията е симптом за нещо нередно в управлението на държавата. Представят се различни възможности за борба с нея. Според това изследване, когато корупцията е ендемична, разпокъсаните реформи са неефективни. Препоръчва се многостранен подход, включващ координирано съдействие от страна на организациите с донорски функции, като особено важен фактор за успеха на антикорупционната програма.

Van Rijckeghem and Beatrice Weder. 1997. „Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?“ IMF Working Paper WP/97/73.

Докладът разбива и проверява два модела на ефективно заплащане във връзка с корупцията в държавните органи. При модела на справедливото заплащане, заплатите на държавните служители са определящ фактор за корупцията. При „икономисване“ от заплати тяхното ниво е от второстепенно значение, защото потенциалните подкупи са несравнимо по-голям източник на доходи. Емпиричните данни показват отрицателна зависимост между корупцията и заплащането навсякъде в развиващите се страни.

Vincke, Francois. 1997. „The Business Community’s Attitude towards Corruption. Special Focus on Private-to-Private Corruption.“ Paper prepared for presentation at the 8th International Anti-Corruption Conference, Lima — Peru, September 7–11.

Докладът анализира корупционните практики в частния сектор на страните-членки на ОИСР.

Vogl, Frank. 1998. „The Supply Side of Global Bribery.“ Finance & Development, June.

Когато се разглежда проблемът за корупцията, медиите и повечето международни институции обикновено се спират само на искащите подкупи — държавни служители, които използват публичната си власт за извличане на лични облаги. Същевременно тези, които ги плащат, в повечето случаи са описвани като невинни жертви. Истината е, че и двете страни, въввлечени в корупционни практики, съвместно мамят обществеността, подкопават нормалната търговия, прахосват ресурси, забавят развитието и много често увеличават човешките страдания. Наказването на даването на подкупи при международни сделки трябва да се превърне в част от антикорупционните усилия. В тази област вече са направени някои стъпки. През декември 1997 година 29 правителства на страни, членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, подписаха Конвенция за борба с корупцията при международни сделки. Настоящем Световната търговска организация проучва възможността за многостранно инвестиционно споразумение. Всички тези инициативи обаче са само началото на борбата с корупцията в световен мащаб.

Вийън, Майкъл. 1998. Тръгнете срещу политическата корупция. В: „Новинар“, 9 юни.

Майкъл Вийън е член на управителния съвет на „Трансперънси интернешънъл“, която вече има клон и в България. Българският клон на организацията ще започне своята работа с разследване на политическата корупция, на големите сделки между България и останалите държави, както и с процеса на приватизация. Спешно е необходимо приемането на законодателство, което да урежда юридическата база на борбата с корупцията.

Взривът на престъпността в България — причини и противодействия. 1996. Фондация „Човещина“. София.

Този труд представлява сборник от доклади по въпросите на престъпността в България. Според авторите, през последните години се наблюдава взрив на престъпността. Докладите разискват социално-икономическите и социално-биологическите ѝ корени, както и възможностите за

противодействие на това явление. Книгата е полезна за политици, служители от правозащитната система, философи, психолози, педагози, политолози, криминолози и юристи.

Wade, Robert. 1984. „Irrigation Reform in Conditions of Populist Anarchy: An Indian Case.“ *Journal of Development Economics* 14 (3): 285–303.

Статията разглежда упоритата корупция в държавните органи, отговарящи за напояването в Индия. Често повтарящи се поведенчески модели сполучливо спъват опитите за реформа. Политическият характер на корупцията намира изражение в преместванията в друг район на противниците на корупцията и заместването им с благоразположени към подкупите служители. Заключение на статията е, че най-добрият начин за намаляване на корупцията е да се реформира политиката на разпределяне на средствата.

_____. 1982. „The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India.“ *Journal of Development Studies* 18 (3): 287–328.

Хидроинженерите могат да си осигурят значителен доход, като контролират разпределението на водата за потребителите. Корупцията се подхранва от прехвърлянето на държавни служители инженери на работа по напоителни проекти. Процесът е важна част от политиката в Индия.

Waterbury, John. 1976. „Corruption, Political Stability and Development: Comparative Evidence from Egypt and Morocco.“ *Government and Opposition* 11, 4 (Autumn): 426–443.

Статията постулира, че корупцията може да допринесе за икономическата, обществената и политическата стабилност в зависимост от това, дали е ендемична, планирана или резултат от развитието. Този материал е полезен за мениджъри, работещи в страни с много високо равнище на корупция.

Wedeman, Andrew. 1997. „Looters, Rent-Scrapers, and Dividend-Collectors: The Political Economy of Corruption in Zaire, South Korea, and the Philippines.“ *The Journal of Developing Areas* 31, 4 (Summer): 457–478.

Статията се опитва да обясни различните модели на корупция, които авторът определя като ограбване, изнудване, комисионерство и развитие. Статията е полезна, доколкото определя типовете корупция, с които е възможен сблъсък при различни обстоятелства.

Werlin, Herbert H. 1996. „Treating Political Illness: Using a Proactive Approach.“ Paper submitted to the World Bank World Development Report. Мimeo.

Докладът твърди, че подобряването на управлението е от решаващо значение за намаляването на корупцията.

Wignjowijoto, Hartojo. 1996. „Floods and Corruption.“ Мimeo. Asian Pacific Economic Consultancy Indonesia. February 11.

Докладът твърди, че корупцията допринася за неефективно планиране за използването на земята от страна на индонезийското правителство. В резултат на това наводненията в рисковите райони са все по-чести.

Wolfensohn, James D. Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank.

(<http://www.worldbank.org/html/extdr/corruptn/corfor.htm>).

World Bank Policy and Research Bulletin: Reducing Corruption. July–September 1997: Volume 8, Number 3.

(<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Bulletins/prb8,3.html>).

Zhao, Dengju. 1995. Punish Crimes of Embezzlement and Bribery in Accordance with Law: Promote Social Stability and Development. Paper presented at the Seventh IACC, Beijing, China, October.

**МЕЖДУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ
И РЕГИОНАЛНИ СПОРАЗУМЕНИЯ
ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА**

1. Резолюции и декларации

- 1.1. ООН, Резолюция на Общото събрание на ООН A/RES/50/225, „Публична администрация и развитие“
- 1.2. ООН, Резолюция на Общото събрание на ООН /A/RES/51/59, „Акция срещу корупцията“
- 1.3. ООН, Приложение към резолюция A/RES/51/9, „Международен кодекс на поведение за длъжностните лица в общественния сектор“
- 1.4. ООН, Резолюция на Общото събрание на ООН A/RES/51/191, „Декларация на ООН срещу корупцията и подкупа в международните търговски сделки“
- 1.5. ООН, Резолюция на Общото събрание на ООН A/RES/52/87, „Резолюция за международното сътрудничество в борбата с корупцията в международните търговски сделки“
- 1.6. ООН, Резолюция на Общото събрание на ООН, A/RES/95/14, „Резолюция за действие срещу корупцията“
- 1.7. ООН, Резолюция на Общото събрание на ООН, A/RES/96/8, „Резолюция за действие срещу корупцията“
- 1.8. Декларация на 8-та международна конференция срещу корупцията, Лима, 07.09–11.09.1997 г.

2. Конвенции, договори и споразумения

- 2.1. ООН, Конвенция за борба с незаконния трафик на наркотични и психотропни вещества, Виена, 19.12.1988 г.
- 2.2. ОИСР, Конвенция за борба с подкупа на длъжностни лица в международните бизнес-сделки, DAFFE/IME/BR(97)17/FINAL, 21.11.1997 г.
- 2.3. СЕ, Конвенция относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпления, 1990 г., (ETS, №141)
- 2.4. СЕ, Споразумение относно незаконния трафик по море в изпълнение на Член 17 от Конвенцията срещу незаконния трафик на наркотични и психотропни вещества
- 2.5. СЕ, Наказателно-правна конвенция за борба с корупцията, СМ (98) 57, (проект, който се очаква да бъде одобрен от Комитета на министрите на 103-та сесия, ноември 1998 г.)
- 2.6. ЕС, Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности, Council Act (EC), 27.09.1996 г., ОJ С 316/48
- 2.7. Протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, в частност относно корупцията, ОJ 313/01, 23.10.1996
- 2.8. ЕС, Конвенция на основание Член КЗ (2) (с) от Договора за ЕС за борба срещу корупцията, в която са въввлечени служители от Европейските общности или служители от държавите-членки на Европейския съюз, Council Act (EC), 26.05.1997 г., ОJ С 195/1
- 2.9. ОАД, Междоамериканска конвенция за борба с корупцията, Каракас, 29.05.1996 г.
- 2.10. ООН, Примерно право на УНСИТРАЛ в областта на поръчките на стоки, строителна дейност и услуги
- 2.11. ООН, Примерно право относно прането на пари и международното сътрудничество във връзка с Програмата за правни съвети в областта на наркотиците, ноември 1995 г.

3. Програми, препоръки, регламенти и други международни документи

- 3.1. ПРООН, Програма за отчетност и прозрачност, 1996 г.
- 3.2. ЕС, План за действие за борба срещу организираната престъпност, юни 1997 г.
- 3.3. ЕС, Послание на Европейската комисия до Съвета и Европейския парламент по политиката на Съюза срещу корупцията, 21.05.1997 г.
- 3.4. ЕС, Общи становища от 6 октомври и 13 ноември 1997 г. по преговорите в рамките на Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно борбата с корупцията, ОJ С 279/01, 13.10.1997 & ОJ С 320/01, 21.11.1997
- 3.5. СЕ, Основни направления на програмата за действие за борба с корупцията за периода 1996–2000 г.
- 3.6. Споразумение по правителствените поръчки (в рамките на СТО) в сила от 01.01.1996 г.
- 3.7. Ръководни насоки за поръчките по линия на заемите от ЕБВР и кредитите от АМР, Вашингтон 1996 г.
- 3.8. Препоръки на Съвета на ОИСР, 11.04.1996 г.
- 3.9. Актуализирани препоръки на Съвета на ОИСР, 23.05.1997 г.

4. Документи на специализирани форуми

- 4.1. ООН, Пети конгрес по предотвратяването на престъпността и третирането на нарушителите, „Промени във формите и измеренията на престъпността — транснационални и национални“, Работен документ на Секретариата, A/CONF.56/3
- 4.2. ООН, Пети конгрес по предотвратяването на престъпността и третирането на нарушителите, „Новите роли на полицията и другите правозащитни органи, със специален акцент върху променящите се изисквания и минималните стандарти на изпълнение на задълженията“, Работен документ на Секретариата, A/CONF.56/5
- 4.3. ООН, Седми конгрес по предотвратяването на престъпността и третирането на нарушителите, „Основни принципи на независимостта на съдебната власт“, Доклад на Секретариата на ООН, E.86.IV.1, гл. њ, разд. D.2, приложение)
- 4.4. ООН, Девети конгрес по предотвратяването на престъпността и третирането на нарушителите, Основен документ на Секретариата по международната дейност срещу корупцията, Кайро, 29.04.–08.05.1995 г., A/CONF.169/14
- 4.5. ООН, Комисия по предотвратяване на престъпността и наказателно правосъдие, Трета сесия, Виена, 26.04–06.05.1994 г., CONF.169/PM.1/Add.1 19.01.1994
- 4.6. ООН, Комисия по предотвратяване на престъпността и наказателно правосъдие, Доклад за Седмата сесия, 21.04–30.04.1998 г., doc. E/CN.15/1998/11
- 4.7. ООН, Департамент по техническото сътрудничество за развитие и Център по социалното развитие и хуманитарните въпроси; „Корупцията в управлението“, Доклад на междурегионален семинар, TCD/SEM.90/2 — INT-89-R56

5. Обзорни материали

- 5.1. ООН, „Усилията на ООН в търсене на решения по проблема за корупцията“, E/1991/31/Add.1

5.2. ООН, „Практически мерки срещу корупцията“, Международен преглед на политиката в областта на престъпността, №41 и №42 (Публикации на ООН, E.93.V.4)

5.3. ООН, „Установяване и поддържане на върховенството на закона: дейност срещу корупцията и подкупа“, Доклад на генералния секретар, doc. E/CN.15/1998/3

5.4. ООН, „Подкрепа за усилията на правителствата и организациите от системата на ООН за издигане и укрепване на новите и възстановените демокрации“, Доклад на генералния секретар

5.5. ООН, Доклад на Африканската регионална среща на министерско равнище по организираната транснационална престъпност и корупция, 21.07–23.07.1997 г., doc. E/CN.15/1998/6/Add.1

5.6. ООН, Доклад на Азиатската регионална среща на министерско равнище по организираната транснационална престъпност, 23.03–25.03.1998 г., doc. E/CN.15/1998/6/Add.2

5.7. ОИСР, Комитет по съдействие на развитието, Окончателен доклад на Работната група ad hoc по развитие чрез участие и добро управление, Париж, 1997 г.

5.8. ОИСР/ПУМА, Етиката в държавната служба: съвременни проблеми и практика, 1996 г.

5.9. ОИСР/ПУМА, Изследване на антикорупционните механизми в общественения сектор в страните от ОИСР, 1997 г.

6. Регионални двустранни и многостранни документи за района на Юго- източна Европа

6.1. Споразумение за сътрудничество между МВР на България и МВР на Турция в борбата срещу контрабандата на наркотици, тероризма и организираната престъпност, София, февруари 1993 г.

6.2. Споразумение за сътрудничество между МВР на България и МВР на Македония, Скопие, октомври 1993 г.

6.3. Споразумение за сътрудничество между МВР на България и МОР на Гърция в борбата срещу международния тероризъм, наркотрафика и организираната престъпност, Атина, юли 1993 г.

6.4. Договор между правителствата на България и Хърватска за сътрудничество в борбата с организираната престъпност, незаконния трафик на упойващи и психотропни вещества и тероризма, София, ноември 1996 г. (нератифициран).

6.5. Договор за сътрудничество срещу тероризма, организираната престъпност, незаконния трафик на наркотични и психотропни вещества, прането на пари, трафика на оръжия и хора и други сериозни престъпления, Анталия, април 1998 г., подписан от България, Турция и Румъния (съдържа клауза за присъединяване на други страни)

6.6. Софийска декларация за добросъседство, стабилност, сигурност и сътрудничество на Балканите, София, 07.07.1996 г.

6.7. Съвместно заявление на държавните глави и правителствени ръководители на страните от Югоизточна Европа, Крит, 04.11.1997 г.

6.8. Съвместно заявление на външните министри на България, Гърция и Румъния, Санторини, 11.04.1998 г.

**ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА СЪЗДАВАНЕ
НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ДОКЛАД НА РАБОТНА ГРУПА
ПРИ ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ
НА ДЕМОКРАЦИЯТА**

А. ОБОСНОВКА

През последните години България прави значителни стъпки към създаването на демократични институции, към утвърждаването на правова държавност и автономно, активно гражданско общество като нейн фундамент. Този процес обаче не гарантира автоматично и достатъчно ефективно ненакърнимостта на правата на човека. Поради това неизбежно се налага търсенето и въвеждането на нови механизми — правни, институционни, регулационни. Проблемът е не само в осигуряването на автономна от държавата частна сфера, а в много по-голяма степен — и в осигуряването на средства за противодействие срещу всяка държавна намеса, накърняваща автономността на личността или обществото, за възстановяване на накърнени основни права и свободи. В условията на неукрепналата българска демокрация този проблем не може да бъде решен успешно само с действието на съществуващите гаранции и механизми за защита.

Демократичните европейски държави отдават все по-голямо значение на извънсъдебните средства за спазване правата на човека, допълващи или съпътстващи по-скъпата и по-бавната съдебна, административна и другите действащи форми на защита. Сред тях с по-дълга или по-кратка традиция в отделните държави се откроява **институцията омбудсман**.

Основната функция и предназначение на омбудсмана и на сходните на него институции е да наблюдават административната дейност в държавата и да бъдат възпиращ фактор срещу злоупотреби с властта, срещу корупция и произвол, накърняващи правата на човека, да помагат за възстановяване на накърнени от държавата или нейни служители права на частни лица и да създават атмосфера на зачитане правата на човека и автономността на обществото. В редица страни институцията омбудсман се е утвърдила като част от механизма за свободно и гарантирано упражняване на човешките права.

Кратък преглед и съпоставка на опита на европейските държави в тази сфера биха били от полза за формулиране на съответните изводи, препоръки и виждания относно създаването, мястото и ролята на подобна институция в България.

Омбудсман или подобна институция е създадена и функционира в Австрия, Белгия, Дания, Холандия, Великобритания, Германия, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипър, Малта, Норвегия, Португалия, Швеция, Швейцария, така също и в редица страни от Централна и Източна Европа — Полша, Унгария, Македония, Румъния, Словения, Босна и Херцеговина, Република Хърватска и в някои бивши съветски републики — Грузия, Латвия, Литва, Русия и Узбекистан.

Най-общо омбудсман се осъществява от едно или повече лица с общи или специални компетенции на национално и/или на регионално и местно равнище. Първоначално институцията възниква в скандинавските страни (за пръв път е учредена в Швеция през 1713 г. по нареждане на краля), откъдето произхожда и наименованието ѝ. В своя класи-

чески вид се утвърждава като конституционен или извънконституционен орган, оправомощен от Парламента да бъде пазител на правата на частните лица срещу накърняващите ги действия на държавната администрация.

Институцията в **Швеция** днес е конституционно закрепена. Тя се състои от четирима омбудсмани, избирани от шведския парламент с четиригодишен мандати, при възможност за преизбиране. Не съществуват никакви особени изисквания по отношение на образование или професия, а от 1941 г — и на пола. Шведският омбудсман може да получава и разглежда жалби от всяко лице, в т.ч. от граждани на друга държава, като няма изискване преди това да са изчерпани съществуващите правни и административни средства за защита. Когато по случая са изминали повече от две години до подаването на жалба, омбудсманът извършва проверка само ако е засегнат обществен интерес. Ако даден случай се разглежда от съд, омбудсманът отлага своята проверка до постановяване на решение. Сферата на действие на шведските омбудсмани обхваща цялата граждански и военна администрация, съда, държавните предприятия и частноправните субекти, когато изпълняват държавни задачи. Изключени от тази сфера са правителството, министрите, депутатите в представителните органи от общ характер и до известна степен — шведската национална банка. В своята дейност омбудсманите са независими и имат достъп до всякаква информация и документи, както и право на достъп до контролираните институции по време на тяхната работа. Те могат да отправят предложения до държавните органи, но без да се намесват пряко в решенията на съда или администрацията. По всяка проверка се прави доклад, а ежегодно — общ отчет пред Парламента.

По подобие на шведския модел, с едни или други отклонения и акценти, са създадени и действат институциите в Норвегия, Дания, Финландия, Холандия, а от по-ново време — в Испания и Португалия. Така например омбудсманът в **Норвегия** също се избира от Парламента след всеки нови парламентарни избори за срок от четири години, но трябва да отговаря на определени изисквания — навършени 30 години, висше юридическо образование. Мандатът му може да бъде прекратен по всяко време по решение на Парламента, взето с квалифицирано мнозинство 2/3. От сферата на неговите правомощия са изключени въпросите, които се разглеждат в Парламента, решенията на правителството, съдебната власт, сметната палата и отбраната. Той разполага с ограничени правомощия по отношение на местната администрация. По принцип жалба до омбудсмана може да се подава само ако са изчерпани всички други средства за защита. Срокът за подаване на жалба е едногодишен, но след изтичането му омбудсманът може сам да инициира проверка.

Институцията във **Финландия**, съгласно Конституцията от 1919 г., включва парламентарен омбудсман — „личност, известна с превъзходните си познания по право“, заместник-омбудсман и помощник на омбудсмана, избирани от Парламента с абсолютно мнозинство за срок от четири години. Омбудсманът не разполага с правомощията относно изпълнението на служебните задължения на президента и депутатите в

Парламента. Жалба се подава в свободна форма и безплатно. Проверки може да се предприемат по жалба или служебно. Ежегодният доклад пред Парламента съдържа отчет за извършената дейност, както и за положението в съдебната власт и за забелязаните нередности в законодателството.

Националният омбудсман на **Холандия** се назначава от Долната камара на Парламента по предложение на вицепрезидента на Държавния съвет, на председателя на Върховния съд и на президента на Общата сметна палата. Мандатът му е 6 години. Постът е несъвместим с членство в представителни органи от общ характер, в постоянна консултантска комисия на правителството (Държавния съвет/, както и с каквато и да е държавна функция или работа като адвокат, пълномощник в процеси и нотариус. Ежегодният отчет се представя на двете камари на Парламента и на министрите.

Омбудсманът в **Австрия** — **народен защитник**, е независим висш федерален орган и включва трима омбудсмани, които се избират от Парламента за срок от 6 години без право на преизбиране. Установена е несъвместимост с участие във федералното или в провинциално правителство, в какъвто и да е орган на народно представителство, както и с упражняването на каквато и да е друга професия. Доста детайлно са уредени взаимоотношенията на омбудсмана с наблюдаваните институции. При даване на препоръки съответният административен орган, до който са отправени, е длъжен в срок от 8 седмици да ги изпълни или писмено да се мотивира защо не ги е изпълнил. Инструментариумът на омбудсмана се допълва от правото да подаде иск пред конституционния съд за противоконституционност на законови разпоредби.

По-младите южноевропейски демокрации (Испания и Португалия), следвайки в общи линии скандинавския модел, също въвеждат институцията на омбудсмана, като я закрепват в своите конституции. В кралство **Испания** народният защитник като висш пълномощник на Парламента - Генералните кортеси, се назначава от тях за защита на основните права и свободи. Той може да упражнява надзор над дейността на администрацията и се отчита пред Парламента. По особено важни причини (например присъда от наказателен съд) двете камари могат да приемат решение за преждевременното му отзоваване. Упражняваният от него надзор може да се простира върху функционирането на цялата държавна администрация, включително и върху държавните предприятия. Съответните административни органи са длъжни в срок от 15 дни да съобщят становището си по неофициалната процедура за предварителна проверка. Според досегашната практика повечето случаи се уреждат чрез посредничество между засегнатото лице и административния орган. Наред с традиционните правомощия испанският народен защитник има право да оспорва конституционосъобразността на законови разпоредби пред Конституционния съд и да внася в него жалби за нарушаване на основни права, включително и срещу съдебни решения.

С по-големи отклонения от практиката в утвърдените западноевропейски и в по-младите южноевропейски демокрации по отношение на избора, статуса и правомощията се характеризират институциите във Великобритания и Франция.

Парламентарният комисар по въпросите на администрацията във **Великобритания** се назначава от кралицата по предложение на правителството. Неговият мандат изтича с изтичането на календарната година, в която той навършва 65 години или когато кралицата го освободи по негово желание. Той няма правомощие да наблюдава цялата държавна администрация. Извън сферата на неговата дейност са административните ведомства и институции на Северна Ирландия, както и актовете на правителството, парламента и съдебната власт. Жалбите се предават на парламентарния комисар чрез депутатите в Парламента. Проверките, които той извършва, не са публични, но комисарят отчита ежегодно забелязаните от него нередности и дейността си пред двете камари на парламента. В случай че дадено държавно ведомство не предприеме никакви мерки за отстраняване на констатираните от парламентарния комисар нередности от административен характер, Парламентът има право да предприеме съответни мерки.

Медиаторът във **Франция** може да се разглежда като специфична проява на институцията омбудсман. Той е преди всичко посредник между гражданите и администрацията. Назначава се от Министерския съвет (фактически — от президента) за срок от 6 години, без право да бъде преназначаван на тази длъжност. Неговият пост е несъвместим с депутатски мандат в Парламента, но не и с членство в съвет на департамент или муниципалитет (ако при назначаването му за медиатор е заемал този пост), нито с упражняването на неговата професия. Веднъж назначен, медиаторът е независим и не може да бъде сменяван по време на мандата си от правителството. Той е оправомощен да оценява действията на правителствените служби, местните власти, държавните учреждения и други органи, осъществяващи административни функции, по отношение на взаимодействията им с обществеността. Медиаторът може да действа само при подадена жалба срещу неправилно функциониране на административен орган или срещу несправедливо негово решение. Той има право да прави препоръки и да определя срокове за действие. В случай че не получи удовлетворителен отговор или подходяща реакция, има право да даде гласност на своите предложения, да инициира дисциплинарни процедури срещу всяко отговорно лице или дори да предаде случая на наказателен съд.

Във **Федерална република Германия** напълно отсъства институцията омбудсман в разглеждания по-горе смисъл. Присъщите ѝ функции се осъществяват от парламентарната комисия по петициите (комисия, която разглежда молбите и жалбите, които всеки може да отправя до народното представителство) и обособеното административно правосъдие. Наред с това гражданите могат да подават индивидуални жалби до Конституционния съд. В Германия обаче по силата на специална конституционна разпоредба (чл.45 б от Основния закон, нов текст, приет по повод присъединяването на страната към НАТО) и въз основа на федерален закон действа **специален пълномощник на Бундестага по въпросите на отбраната** с цел защитата на основните права и като помощен орган на федералния парламент при упражняването на парламентарен контрол. Пълномощникът се назначава за петгодишен срок от президента на републиката, след като в резултат на тайно гласуване в Бундестага

е получил подкрепата на мнозинството от всички негови членове. Изискванията за избираемост са: 35 навършени години, поне една година служба в армията, несъвместимост с други държавни или професионални дейности. Има статут на федерален министър. Всеки войник има право да се обърне лично и пряко към пълномощника. Той може да действа и по собствена инициатива, по указание на Бундестага или на Комитета по отбрана. При осъществяване на своите правомощия има право да изисква от федералния министър на отбраната и от всички негови подчинени учреждения и лица да отговарят на запитванията му и да му предоставят достъп до информация. Ежегодните му отчети се обсъждат на пленарно заседание на Бундестага.

В Централна и Източна Европа, както и сред редица бивши съветски републики институцията омбудсман вече е доста широко разпространена. **Полша** е първата държава, в която е въведена, при това още при действието на стария режим. Първият пълномощник за защита на граждански права встъпва във функциите си от 1.01.1988 г. по силата на специален закон от 15.07.1987г., чиито основни разпоредби се инкорпорират в полската Конституция през 1989г. Въпреки атаките от страна на много политици и скептицизма на немалка част юристи усилията за утвърждаване на институцията в Полша се увенчават с успех и опитът ѝ заслужава сериозно внимание. Полският омбудсман следва класическия скандинавски модел на институцията. Той се избира от долната камара на Сейма със съгласието на сената за четиригодишен срок без право на преизбиране. Изискват се полско гражданство, юридически знания и професионален опит, добро име сред обществеността, политическа и идеологическа неутралност, несъвместимост с други служби и постове. Той се ползва с широки компетенции по отношение на административните органи и всички организации, които с действията си засягат граждански права и свободи или основни принципи на справедливостта. Комисарят може да действа както по молба в свободна форма, подадена от граждани, техни организации, от органите за местно самоуправление, така и по собствена инициатива. Той може да прави дадена проверка самостоятелно, да разпорежи тя да бъде извършена изцяло или частично от държавни контролни органи или пък да се обърне към Парламента с искане той да възложи проверката. Наред с препоръките и предложенията, които отправя, комисарят може да поиска откриването на гражданско, наказателно или административно производство с негово участие, както и извънредно преразглеждане на дело. Също така има право да иска от Конституционния съд тълкуване на законите, а от Върховния съд — да се произнесе относно сферата на приложение на даден закон.

В конституциите на редица други страни също е предвидена възможността за създаване на институцията омбудсман: в **Унгария** — парламентарен комисар за правата на гражданите, **Словения** — защитник на правата на гражданите, Латвия — Национална служба по правата на човека, **Румъния** — адвокат на народа.

В **Грузия** със закон от май 1996 г. е учредена институцията защитник на обществото, избран с обикновено мнозинство от всички членове на Парламента за петгодишен срок. По подобен начин е създадена инсти-

туцията пълномощник по правата на човека в **Русия** (със закон от февруари 1997 г.) с цел да способства за възстановяването на накърнени права, за подобряване на законодателството и приважането му в съответствие с международното право, както и за проучване на жалби, подадени срещу централни или местни органи на управление. Освен ежегодните доклади за извършена дейност пълномощникът има право да прави специални доклади за спазването на правата и свободите на гражданите, които подлежат на обнародване. Сходно е положението в **Узбекистан**, където съгласно чл.1 от закона, приет през април 1997г., пълномощникът на Парламента е „длъжностно лице, упълномощено да осигури парламентарен контрол върху ефективното спазване на действащото законодателство по правата на човека в Република Узбекистан от страна на държавните органи, органите на самоуправление на гражданите, от предприятията, учрежденията, организациите, обществените обединения и от длъжностните лица“.

В **Литва** по силата на Конституцията и три закона, приети през 1994-1995г., е създаден съвет от пет парламентарни омбудсмана: двама за разследване на държавни служители, един за разследване на служители в армията и двама за разследване на служители в местната администрация, чиято основна задача е проучване на жалби във връзка със злоупотреби с власт и бюрокрацията. В последно време се дискутира евентуалното създаване на омбудсман за равенството в половете, за правата на детето и за правата на човека.

Шведският модел преобладава до голяма степен и при институцията омбудсман в **Република Хърватска** с някои отклонения, като: наблюдение и върху дейността на членовете на органите за местно самоуправление, липса на имунитет и др. В **Босна и Херцеговина** изборът, статутът, основните задачи и правомощия на създадените две институции носят всички специфики на следвоенната обстановка в страната.

В редица държави, като Естония, Киргизстан, Молдова, Беларус, Украйна, Туркменистан, са подготвени законопроекти или се проучват възможностите за създаване на институцията омбудсман.

Отчитайки изключителната важност на тази институция, Съветът на Европа приема Препоръка R(85)13 от 23.09.1985г. относно институцията омбудсман и Резолюция (85) 8 от 23.09.1985г. относно сътрудничеството между омбудсманите в държавите-членки и между тях и Съвета на Европа.

Проведени са шест кръгли маси, организирани от Съвета на Европа, на които е подчертана необходимостта от подобни институции в държавите, в които такива механизми все още не функционират. Създаден е механизъм за сътрудничество между омбудсманите на държавите-членки.

Изграждането на ефективни институции за гарантиране правата на човека представлява един от основните критерии за членство в Европейския съюз, формулирани на срещата на Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г. В отговор на тези изисквания в Националната стратегия за присъединяване на Република България към Европейския съюз, приета от Министерския съвет на 23.03.1998 г., към краткосрочните приоритети за 1998 г. е включено укрепването на независимите инсти-

туции за защита на правата на човека чрез: „разширяване на дискусиата по въвеждане на институцията на омбудсмана с цел администрирането и гарантирането на правата на човека“.

Настоящият доклад относно възможностите за създаване на институцията омбудсман в България има за цел да даде тласък на една по-широка и задълбочена дискусия, която в крайна сметка да доведе до най-рационалното и подходящото за българските условия решение.

Б. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Виждането в полза на въвеждането на институцията омбудсман в България е съобразено преди всичко със съществуващите в страната потребности и обществени нагласи, политически и конституционноправни реалности. То се основава също така и на сравнителното изследване и осмисляне на чуждия опит. Макар че най-добрият вариант за създаването на такава институция в България, разполагаща с необходимия авторитет и предпоставки за ефективност, би бил чрез конституционноправното ѝ закрепване, налага се мнението, че на настоящия етап една процедура по изменение на Конституцията би означавала изключително голям разход на време и усилия за дебати върху една все още непозната и непопулярна в страната фигура и липсваща традиция. Предвид на това предложението е институцията да бъде създадена със специален закон. В подкрепа на това становище са следните аргументи:

- В европейските страни омбудсман се създава, както показва досегашната практика, или чрез закон, или по конституционен път, като няма пречка (примерът с Полша) една институция, създадена със специален закон, впоследствие да се конституционализира.

- Институцията омбудсман според предлаганото виждане не е орган с властнически компетенции и с нейното въвеждане няма да се засегне принципът на разделение на властите, поради което не е наложително, съгласно основните начала на българската Конституция (чл.1, ал.2), да бъде предвидена в нея.

- Основните принципи на специалния закон за въвеждане на омбудсман имат опора в основните конституционни принципи и начала — правата на личността, нейното достойнство и сигурност, въздигнати във върховен принцип (преамбюла), принципа на **правовата държава**, управлявана според Конституцията и законите на страната и задължена да гарантира живота, достойнството на правата на личността и да създава **условия за свободно развитие на човека и гражданското общество** (чл.4), принципа на свободното пазарно стопанство, основаващ се на изискването законът да създава и гарантира на **всички граждани и юридически лица** еднакви правни условия за стопанска дейност (чл.19, ал.1 и 2).

При такъв подход на детайлна законодателя уредба подлежат целите, сферата на действие, статусът, правомощията, функциите, процедурите и организацията на работа на институцията, като при това се отде-

ли и специално внимание на взаимоотношенията с конституционните органи, осъществяващи държавната власт. Бъдещият закон следва да бъде съобразен както с Конституцията, така и с действащото законодателство, за да се осигури максимално широко и ефективно легално поле за възложената ѝ дейност.

Предлаганият вариант е създаване на **национален омбудсман** с общи компетенции, опиращ се на класическия модел на омбудсман от скандинавски тип, обогатен с нововъведения от съвременните му варианти, осъществени в европейските страни, както и с виждания за необходими и възможни специфики на институцията в българските условия. Той обхваща следните основни положения:

I. Основно предназначение, сфера и предмет на дейност

Институцията омбудсман цели създаването на нов вид гаранция за спазването на конституционно провъзгласените и международно признатите права и свободи на гражданите и техните организации наред със съществуващите механизми за защита: традиционните парламентарни механизми (и преди всичко парламентарните комисии), конституционното правосъдие, съдебния и административния контрол, медиите, неправителствените организации на гражданите. Замисълът за формирането на тази нова институция дава отговор на неизбежния въпрос за причините, които я налагат, за съотношението ѝ със съществуващите механизми и разграничението ѝ от тях.

В съвременния свят все повече нарастват влиянието и сферата на действие на администрацията на всички равнища на държавната власт. Все повече органи на централното и местното управление с действията и актовете си, забележимо или не, ежедневно засягат частните лица — физически и юридически. Съществуващите механизми не винаги са в състояние да осигурят бърза, навременна, ефикасна и леснодостъпна защита на засегнатите от всевластието на администрацията. Оттук и ползата от нов механизъм, който не дублира функциите на съществуващите, а може да действа паралелно с тях, да допълва тяхната дейност, да инициира пряко или индиректно тяхната намеса, а в определени случаи — и да бъде тяхна алтернатива.

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

Основното предназначение предопределя предмета и сферата на действие на институцията. Най-общо тя се очертава от пресечните точки на държавата и гражданското общество. В предмета на дейност попадат всички случаи, в които са нарушени границите между публично и частно, присъщи на правовата държава, или казано с други думи, когато органите на публичната власт или недържавни институции, на които е възложено осъществяването на публични функции, нарушават законо-

дателно закрепени и международно признати частни права и свободи или не създават необходимите условия за тяхното свободно упражняване.

Става дума следователно за наблюдение и своеобразен контрол върху една твърде широка сфера, обхващаща управлението на обществото като цяло: 1) осъществяването на изпълнителната власт или администрацията в тесен смисъл, 2) организацията и управлението на администрацията на съдебната власт и 3) всяко осъществяване на публична дейност.

По обясними причини от сферата и предмета на действие на омбудсмана следва да се изключат определени институции и отношения между публичната и частната сфера:

На първо място, това са висшите държавни органи — Народното събрание, президентът, Конституционният съд и органите на съдебната власт. Достатъчно основание за изключването на първите два органа е тяхната непосредствена демократична легитимация. Относно Конституционния съд основанията произтичат от статуса му на независим, висш конституционен орган, поставен функционално и организационно извън трите власти, и от ролята му на пазител на конституционноправния консенсус, призван да защитава Конституцията и да балансира при упражняването на държавната власт от органите, поставени на „върха“ на трите власти. Конституционноправният принцип за независимост на съдебната власт налага изключването на органите, които я формират, при осъществяването от тях конституционно отредени функции.

На второ място, това са дейностите, свързани с упражняването на съдебната власт от органите на съда, прокуратурата и следствието, както и с националната сигурност и външната политика на страната.

II. Статус

1. Личностна институция.

Независимо от наименованието, което ще се приеме — омбудсман, парламентарен пълномощник, комисар за граждански права, народен адвокат, народен защитник, посредник и т.н., това е винаги личностна институция. Както показва чуждата практика, броят на лицата, осъществяващи функцията, може да бъде различен с възможно разпределение на функциите между тях по различни критерии — например с общи или специални компетенции, сфера на дейност на национално и/или местно равнище и т.н.

За България в етапа на създаване и утвърждаване на институцията би било удачно това да е едно лице, което отговаря на определени в закона задължителни изисквания — българско гражданство, пълна политическа необвързаност, високи професионални постижения, навършена определена възраст и съответна горна възрастова граница, познания в областта на националното, международното и европейското право, висше образование, несъвместимост с изпълнението на каквато и да е държавна служба или обществена функция през времетраенето на мандата. Желателно е да е лице, което се ползва с доверието на широки обществени кръгове и има качества, които ще му позволят да спечели и да разширява това доверие — висок граждански морал, ангажираност с идеите на хуманизма, демокрацията и справедливостта.

2. Парламентарен омбудсман.

Успешното изпълнение на задачите, които стоят пред институцията, и авторитетът, от който тя безспорно се нуждае, предполагат омбудсманът да черпи своите правомощия пряко от върховния орган на народно представителство. Такава е и по-често срещаната практика в страните с действащи институции на омбудсман. Логично е и в България като парламентарна република изборът да се осъществява пряко от Парламента в съответствие с неговото правомощие да избира ръководителите на институции, определени със закон (чл.84, т.8, Конституцията на РБ).

Във връзка с парламентарния си произход омбудсманът ще се отчита пред Народното събрание периодично — най-добре веднъж годишно, което създава висока степен на публичност и прозрачност на дейността му и резултатите от нея. Този ефект ще рефлектира положително и върху всички онези институции на публичната власт, които не зачитат в достатъчна степен правата и свободите на частноправните субекти.

За да се осигури по-голяма отговорност при поставянето на кандидатурите и възможност за избор между няколко, отговарящи на всички изисквания кандидатури, би могло да се предвиди предложение за избор на омбудсман да имат право да правят **президентът, Висшият съдебен съвет и председателят на Конституционния съд, както и определен, разумно голям брой граждани.**

Предложението е правителството (съответно министър-председателят) да не е сред кръга на конституционните органи, разполагащи с право на предложение за омбудсман, тъй като в условията на парламентарно управление то разполага с подкрепата и доверието на мнозинството в Парламента, което така или иначе ще има решаващата дума при гласуването на направените предложения и окончателния избор.

Посоченият вариант за предлагане на кандидатури за омбудсман би помогнал да се смекчи политизирането на парламентарния дебат и на самия избор, както и да се избегне превръщането на един парламентарен по замисъла си омбудсман в правителствен. Същевременно с него се цели създаването на условия за издигане на конкурентноспособни кандидатури, за селективност и алтернативност на избора, за рекрутиране на по-добрата кандидатура.

3. Избор и мандат.

Изборът на омбудсман от Народното събрание следва да е пряк и доколкото в действащата Конституция няма друга възможност — с обикновено мнозинство. Ако институцията се утвърди и оправдае надеждите, които ѝ се възлагат, би могло да се мисли за конституционни промени, включително и за въвеждане на квалифицирано мнозинство за избора, респ. за отзоваването на омбудсмана. Защото на колкото по-широк консенсус между парламентарно представените обществено-политически сили се опира тази институция, толкова по-големи са гаранциите за независимостта ѝ от отделни институции или кръгове, за доверието към нея и за ефективното изпълнение на възложените ѝ функции.

Омбудсманът следва да има определен мандат, който с оглед гарантирането на неговата независимост е за предпочитане да бъде асинхронен, т.е. да не съвпада с този на избиращия го орган. Препоръчително е

мандатът на омбудсмана да е по-дълъг от мандата на Народното събрание — например 5 или повече години. Броят на мандатите следва да бъде ограничен до един или най-много до два.

За демократичния характер на институцията и като гаранция за добросъвестното осъществяване в пълен обем на предвидените ѝ правомощия следва да се предвиди възможност за отзоваване на омбудсмана по реда, по който той се избира.

Други основания за предсрочно прекратяване на пълномощията му извън случая на отзоваване може да се уредят по аналогичен начин с тези за прекратяване на депутатския мандат, изброени в чл.72, ал.1 от Конституцията: подаване на оставка, влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление или когато изпълнението на наказанието лишаване от свобода не е отложено, установяване на неизбираемост или несъвместимост и смърт.

4. Независимост и имунитет.

При осъществяване на своите основни функции омбудсманът следва да се подчинява само на Конституцията, законите, международните договори и споразумения и да се ръководи от собствената си съвест и морал. За тази цел е необходимо законодателно да се гарантират неговата автономност при изпълнение на възложените му функции и пълната му независимост от каквито и да са органи и указания .

Едно от условията за гарантиране на независимостта на институцията е на лицето, което я олицетворява, да бъде предоставен имунитет, приравнен на имунитета на народните представители, т.е. то да не може да бъде задържано и срещу него да не може да бъде възбудено наказателно преследване освен за тежки престъпления, и то с разрешение на Народното събрание, а когато то не заседава — на председателя на Народното събрание; да не се иска разрешение за задържане само при заварено тежко престъпление, като в този случай незабавно се известява Народното събрание, а ако то не заседава — председателят на Народното събрание (чл.70, Конституцията на РБ).

5. Бюджет и организация на дейността. Канцелария на омбудсмана.

Бюджетът на институцията може да се определя от Народното събрание по два начина — или като част от бюджета на самото Народно събрание, или като самостоятелна част от държавния бюджет. Във всички случаи органите на изпълнителната власт — Министерски съвет и Министерство на финансите, не следва да имат компетентности в съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета на омбудсмана. Предложението е въпросът да се реши по начин, сходен със самостоятелността на бюджета на съдебната власт (вж по-подробно Решение №18 от 16.12.1993 г. по конст. дело №19/93 на Конституционния съд на Република България, Държавен вестник, бр.1/94). Решението трябва да дава възможност за осъществяване на основните функции на омбудсмана, да не го поставя „на колене“, нито в каквато и да е зависимост от други фактори. Няма място за опасения от злоупотреби, тъй като дейността на омбудсмана е публична по всяко време, а годишният му отчет пред Парламента ще включва и раздел за направените разходи.

Наред с това по законодателен път следва да се уредят най-важните положения в организацията и структурирането на деловата работа на канцеларията на омбудсмана, като на служителите в нея се предостави статут на държавни служители. На основата на законова делегация омбудсманът следва да приема вътрешни правила за работа на своята канцелария, да назначава и уволнява служителите ѝ, да определя правомощията и възнагражденията им. Неговото възнаграждение може да се определя от Народното събрание при всеки нов избор или пък в закона съотносително — например да е приравнено на възнаграждението на заместник-председател на Народното събрание или не по-малко от възнаграждението на съдия от Върховен съд.

III. Правомощия, основни принципи и процедури в дейността на Омбудсмана

Омбудсманът трябва да разполага с определени правомощия, за да може успешно да осъществява основното си предназначение и задачите, които са му възложени. Тези правомощия до голяма степен се предопределят от ситуирането му извън системата на органите на държавна власт, от посредническата му роля между държавата и обществото като пазител и гарант на частни права и свободи.

1. Видове правомощия.

Най-общо в кръга на правомощията на омбудсмана следва да бъдат включени:

- Да разглежда молби, отправени до него в каквато и да е форма, от частноправни субекти — граждани и юридически лица, независимо дали са местни или и чуждестранни, както и лица без гражданство.
- Да извършва разследване и да прави проверки, когато е сезиран с конкретен случай.
- да отправя предложения и препоръки до **всички** наблюдавани институции, осъществяващи публична власт или функция, за зачитане на правата и свободите, за отстраняване на последиците от накърняване на определени права и свободи, както и на причините, довели до това, независимо дали действа по молба или по своя инициатива;
 - Да отправя препоръки и съвети и до подателите на молби.
 - Да посредничи между публично- и частноправните субекти за преодоляване на допуснатите посегателства върху частни права и свободи, да примирява техните позиции.
 - Да иска и да получава навременна, пълна и точна информация от всички наблюдавани от него институции.
 - Да има и пряк достъп до наблюдаваните институции, включително да присъства на техни заседания, обсъждания и други форуми.
 - Да изразява мнения и да ги прави публично достояние по случаите, с които е сезиран, или по въпроси, по които прави обобщения и изводи по своя преценка.
 - Да уведомява органите на прокуратурата, когато в резултат на своите наблюдения и проверки установи, че има данни за престъпление.
 - Да подготвя и внася ежегодно в Народното събрание доклад.
 - Да подготвя и специални отчети, ако това се налага, както и да информира Парламента инцидентно за особено тежки случаи на незачитане и накърняване на права.

Необходимо е да се има предвид, че правото на омбудсмана на информация и на достъп до съответната документация и институции е във връзка с извършваните от него проверки и естествено на това право кореспондира **задължението** на наблюдаваните институции да предоставят исканата информация и да осигуряват желания достъп. Никой да не може под претекст за държавна, служебна или търговска тайна, да възпрепятства дейността на омбудсмана. Същевременно той е длъжен да пази и да не разгласява тайни, станали му известни или поверени му при или по повод на осъществяването на неговите правомощия.

Във връзка с очертаното разграничаване на сферата на дейност на омбудсмана следва да се обърне още веднъж внимание на това, че той не може да прави предложения, препоръки и да изказва мнения по същество относно актовете, нито да се намесва по какъвто и да е начин в работата на органите на съдебната власт при осъществяването от тях правораздавателни функции. Той няма право на законодателна инициатива, нито право да сезира Конституционния съд.

2. Основни принципи в дейността на омбудсмана.

В своята дейност омбудсманът следва да се ръководи от принципи, предопределени от възприетото виждане за неговото правно положение, мястото му извън системата на органите на държавна власт и от кръга на предоставените му правомощия. При формулирането им следва изрично да се подчертае, че омбудсманът е преди всичко **изразител и защитник на обществените нагласи и настроения по повод осъществяването на публичната власт и функции**. Във връзка с това неговите правомощия не конкурират с правомощията на конституционните органи. Омбудсманът не разполага с техните средства за въздействие и принуда. Той не осъществява защита в юридически смисъл, нито контрол за законосъобразност и целесъобразност. Неговите механизми за въздействие са непосредствено в сферата на морала, авторитета и публичността. Могат да се формулират няколко основни принципа:

- Принцип за преценка дали всички наблюдавани институции осъществяват своята дейност в съответствие с изискванията за справедливо и ефективно управление.
- Принцип за преценка какви действия да предприеме, като се ръководи от изискванията на правовата държава, собствената си съвест и разбиране за справедливост.
- Принцип за партийно-политическа и институционална независимост при осъществяване на неговите правомощия.

3. Молби и процедури.

Институцията омбудсман трябва да осъществява своите правомощия по изключително **облекчени и неформални процедури**. Във връзка с това не бива да се предвижда специална форма и не бива да се изискват задължителни реквизити на молбите, отправяни до омбудсмана. Единственото изискване трябва да бъде тя да съдържа информация за подателя, нарушението и нарушителя.

Наред със свободната писмена форма може да се допусне и устно отправяне на молби, при условие че те са протоколирани по начин, по който е безспорна идентификацията на подателя. Възприемането на

този подход ще направи институцията на омбудсмана лесно достъпна и открита за всички, чиито права са накърнени, при това независимо от всякакви други процедури и пътища за защита, които могат да се предприемат или извършват паралелно. За това допринася и обстоятелството, че подаването на молба, както и цялата процедура по разглеждането ѝ ще са безплатни за подателя.

За да се предотврати затрупването на институцията омбудсман с искания, удовлетворяването на които излиза извън кръга на правомощията ѝ (което може да се очаква предвид на бавните и скъпи процедури за защита в страната, наличието на множество неразрешени съдебни спорове, заплетени правни казуси и т.н.), е необходимо в закона категорично да се запише, че омбудсманът не може да води дела от името на лицата, които го сезират, не може да ги представлява пред съд или друга институция (т.е. че не осъществява защита в тесен правен смисъл), че не може да сезира Конституционния съд (но може да се обръща към органите, които могат да го сезират), че няма законодателна инициатива и т.н. Наред с това би могло да се дискутира въвеждането на някаква „давност“ за случаите, за които лицата се обръщат към омбудсмана — например омбудсманът да е обвързан с разглеждането само на извършени една или най-много две години преди датата на подаване на молбата, а за останалите, да има право на преценка.

След постъпване на молба по някой от гореописаните начини омбудсманът следва в определен срок да отговори на подателя ѝ дали я приема или не, без да е необходимо да мотивира отговора си. Независимо от това, какъв е и в каква форма, отговорът трябва да е задължителен! Не бива обаче да има забрана за повторно или последващо сезиране, ако молбата не е приета. Омбудсманът трябва да има право на преценка относно приемливостта на молбата не само към момента на постъпването ѝ, но и впоследствие — във всеки момент от проверката.

При приемане на молбата в рамките на правомощията си омбудсманът, подпомаган от своите сътрудници, следва да предприеме необходимите действия за събиране на информация, вкл. проверки на документи, пряко наблюдение на дейността на съответните институции, анкети и др. В случай че констатира действия или бездействия, с които са накърнени правата и свободите на подателя или се възпрепятства тяхното осъществяване (а когато действа по своя инициатива и стига до изводи и обобщения за права и свободи на частни лица изобщо), той може да отправя своите препоръки и предложения до съответните институции.

За институциите, до които се отправят препоръки и предложения, трябва да се предвиди задължението в определен срок да заявят дали приемат или не отправените препоръки и предложения, както и да уведомят омбудсмана за мерките, които са предприели или възнамеряват да предприемат и кога.

4. Доклад на омбудсмана пред Народното събрание.

Докладът се представя на Парламента ежегодно — например в края или в началото на всяка календарна година. Той трябва да съдържа задължително най-малко следните части:

- Информация за разрешените случаи.
- Информация за случаите, в които намесата на омбудсмана е била неуспешна, и причините за това.
- Обща информация за подадените молби, по които проверките не са приключили.
- Информация за отправените предложения и препоръки, както и за това, дали са взети или не предвид.
- Отчет за разходите.

Резюме на доклада може да се публикува в Държавен вестник, а целият текст да е на разположение на всички, които се интересуват, в канцеларията на омбудсмана. Докладът има изключително важна роля за публичността на действията на омбудсмана, но и на всички институции, които не зачитат, инцидентно или системно накърняват права на частноправни субекти, които вземат или не вземат предвид препоръките на омбудсмана, които го информират или не за взетите мерки. Информацията за успешно разрешените случаи може да служи и като модел за уреждане на сходни случаи.

Възможно и полезно би било омбудсманът в рамките на своите компетенции и бюджет да издава бюлетин, в който периодично да се огласява информация за неговата дейност, както и за дейността на сродни институции в други страни.



В заключение представеното виждане се основава на очакването, че мненията, препоръките и предложенията на омбудсмана могат да окажат положително влияние не само за решаване на индивидуални случаи. Успешното развитие на тази институция би могло да я превърне във важен фактор за еволюцията на общите принципи и правилата, ръководещи функционирането на администрацията и поведението на държавните служители. От своя страна резултатната и качествена работа на омбудсмана би повишила неговия авторитет, той би спечелил доверието и уважението на обществото. А това е от изключителна важност, за да бъде чут неговият глас.

ПРОЦЕСЪТ *КОАЛИЦИЯ 2000*

I. ВЪВЕДЕНИЕ

През 90-те години проблемите на корупцията придобиха международни измерения. В контекста на глобалната икономика тя не само влошава ефективността на управлението, но се превръща в пречка пред международното сътрудничество и развитие.

Коалиция 2000 започна работа през март 1997 година по инициатива на Центъра за изследване на демокрацията и група неправителствени организации с подкрепата на Американската агенция за международно развитие. Официалният старт на дейността на *Коалиция 2000* бе даден на 7 април 1998 година.

По-важните предпоставки, които обусловиха фокусирането на вниманието на *Коалиция 2000* върху корупцията, са:

- Глобалната тенденция към прозрачност и отчетност в държавното управление. В това отношение проблемите не се свеждат единствено до корупцията, а са насочени и към такива процеси, като засилване прозрачността на държавното управление, гарантиране на личните права и свободи и пр.

- Остротата на проблемите на корупцията в страните от Централна и Източна Европа в условията на преход към демокрация и пазарна икономика. Корупцията се оказва една от сериозните трудности на прехода, тъй като създаде условия за дестабилизиране на държавното управление и реформите.

- Изострянето на проблемите на корупцията в България до голяма степен се дължи на недалновидната политика, провеждана от няколко последователни правителства. През 1997–98 г. обаче се забелязва значителна промяна в отношението към проблема. През март 1998 година Европейският парламент посочи, че: „Борбата срещу организирана престъпност се е превърнала в приоритет за правителството, след като през април 1997 година беше приета широкообхватна програма за борба с престъпността. Както сегашното правителство, така и предшестващото го служебно правителство демонстрират ясна воля да се справят с корупцията както в публичния сектор, така и в обществото като цяло”.

- В повечето страни съответните правителства и международната общност отчитат нарастващата роля и значение на усилията на неправителствените организации (НПО) в борбата с корупцията. В това отношение *Коалиция 2000* е една от първите широкомащабни инициативи за обединяване усилията на публичния и частния сектор в борбата срещу корупцията.

II. ЦЕЛИ

Основната цел на *Коалиция 2000* е повишаването на обществената нетърпимост към корупцията като елемент на демократичните ценности и практическото прилагане на механизми, осигуряващи прозрачност и доверие. За постигането на тази цел *Коалиция 2000* е разработила План за действие срещу корупцията. По-конкретно този план предвижда:

1. Чрез публично образование и разпространяване на знания и информация да се допринесе за развитието на общественото съзнание за корупцията с цел да се осигури максимална публична подкрепа за действия, насочени срещу нея.

2. Да се подпомогнат изграждането и развитието на демократичните институции и утвърждаването на демократичните ценности чрез разработването на конкретни мерки за борба с корупцията. С помощта на законодателната власт и експерти да се подготвят изменения и допълнения към нормативната уредба и институционалната рамка с цел възпиране и ограничаване на корупцията, особено сред държавните служители.

3. Да се осъществява непрекъснат мониторинг върху процеса на въвеждане и функциониране на механизми, насочени към прозрачност, ясни правила на играта и възможности за демократичен контрол.

III. КОНЦЕПЦИЯ

В контекста на Плана за действие на *Коалиция 2000* понятието „корупция“ се разбират като „злоупотреба с публична власт с цел лично/частно облагодетелстване“. В тази аспект Планът за действие е насочен преди всичко към онези форми на корупция, които засягат държавните служители. Предвид факторите, способстващи за разпространение на различните форми на корумпирано поведение, усилията за борба с корупцията трябва да се насочат в следните по-важни области: промяна на законовата рамка, на начина на устройство и действие на държавната администрация, промяна на съществуващите нагласи и представи на обществеността по отношение на корупцията, на разпространените модели на поведение и др. В този контекст дейностите по Плана за действие на *Коалиция 2000* са основани на концепцията за социалния маркетинг, развита от експерти на Световната банка.

Предложеният модел съдържа следната система от действия: постигане на **познавателна промяна** (т.е. диагностициране на проблема и разработване на стратегия, основана на емпирични проучвания); постигане на **емоционална реакция** (т.е. лансиране на послания, които се превръщат в приемани от хората морални/емоционални оценки); постигане на **поведенческа промяна** (т.е. превръщането на моралните оценки в нови регулатори на поведението и респективно промяна на пове-

денческите модели). Основните целеви области в модела за борба срещу корупцията обхващат: **монополното положение; правата за вземане на самостоятелни решения** от страна на държавните служители (чрез въвеждане на ясни правила и процедури); и **отчетността**, която обхваща съществуването и ефективното функциониране на контролни механизми и институции, които осигуряват защитата на публичните и частните интереси.

IV. ДЕЙНОСТИ

Дейностите, свързани с постигането на целите на *Коалиция 2000*, са организирани в три основни компонента:

Компонент 1: Оценка/диагностика на корупцията и разработване на План за действие срещу корупцията

Дейността по този компонент обхваща няколко фази:

1. Серия диагностични проучвания и разработване на аналитичен доклад

В първата фаза диагностиката на корупцията има за цел да установи степента на разпространение на формите на корумпирано поведение в различните области на обществения живот, както и да рамкира представите за корупцията сред обществеността, държавните служители, експертите и политиците. Резултатите от тези първоначални изследвания се обобщават в аналитичен доклад (Доклад за оценка на корупцията).

Диагностичните проучвания представляват част от системата за мониторинг на корупцията, която е детайлно описана в Компонент 3 по-долу.

2. Разработване на План за действие срещу корупцията

След официалния старт на *Коалиция 2000*, Съветът за координация на инициативата формира работна група от 30 експерти, които разработиха първоначален вариант на План за действие срещу корупцията в България. След консултации с повече от 70 институции и отделни експерти бяха идентифицирани онези области от знанието, които работната група трябва да интегрира: право, икономика, социални и политически науки, криминология, социални изследвания, средства за масово осведомяване и др.

3. Работна среща

След подготовката на първоначалния вариант на Плана за действие срещу корупцията от работните групи, той бе изпратен до всички заинтересувани институции — държавни, неправителствени и международни — с молба за предложения и допълнения.

Работната среща на *Коалиция 2000*, която обсъди постъпилите предложения и допълнения, се проведе на 7 юли 1998 година на равнище експерти и заместник-министри. На нея присъстваха повече от 50 представители на държавни институции, бизнес асоциации, висши държавни

служители, финансови експерти, представители на частния бизнес, на медиите и др.

4. Провеждане на Обществено-политически форум за утвърждаване на Плана за действие срещу корупцията

Обществено-политическият форум е основен инструмент за утвърждаване и реализация на Плана за действие срещу корупцията. Предвижда се той да бъде провеждан веднъж годишно. За да могат участниците във форума да вземат активно участие в дискусиите, те предварително и поотделно са информирани за развитието на процеса до този момент.

След утвърждаването на Плана за действие срещу корупцията от Обществено-политическия форум, той ще се превърне в основополагащ документ за по-нататъшните действия на държавни, неправителствени и международни организации, ангажирани в борбата с корупцията в България. Планът за действие срещу корупцията ще даде възможност на заинтересуваните участници да търсят техническа и финансова помощ, както и допълнителни партньори за практическата реализация на неговите компоненти.

Компонент 2: Промяна на обществените представи за корупцията

Дейностите, свързани с този компонент, може да се разделят на две основни групи:

- Система от дейности, насочени към промяна на обществените представи за корупцията. Целта им е да се въздейства върху колективното съзнание, за да се постигне утвърждаването на атмосфера на обществена нетърпимост спрямо корупцията.
- Осъществяване на практически пилотни инициативи, чрез които да се изпробва ефективността на различни нормативни и социално-психологически механизми за борба срещу корупцията в конкретните условия на даден регион и/или населено място.

1. Промяна на обществените представи за корупцията

Дейностите, насочени към промяната на обществените представи за корупцията, имат за цел постигането на равнище на въздействие, водещо до такава промяна на нагласите и поведението на хората, която чувствително да намали проявите на корупция в страната. Основните целеви групи на антикорупционната кампания са: 1) обществеността; 2) политиците и интелектуалният елит; и 3) международната общност.

Основните послания към обществеността са насочени към разясняване различните форми на корумпирано поведение, отрицателните страни на корупцията като социално явление, въздействието на корупцията върху икономическото развитие и др. За тази целева група е използвана комбинация от местни и национални печатни издания и радиостанции. Средствата на кампанията може да се разделят на преки и косвени:

Преки

- Информационни дни
- Среци с обществеността
- Инициативи „Анти-корупция“
- Конкурси за девиз на кампанията, плакат и видеоклипове

Косвени

- Статии в национални и регионални вестници
- Аналитични статии в специализираната преса
- Пресконференции
- Образователни радио- и телевизионни програми
- Радиоклипове и обръщения

Групата на политиците и интелектуалния елит обхваща политици, народни представители, висши държавни служители, юристи, учени и представители на средствата за масово осведомяване. Посланията към тази група преследват две основни цели. Първо, информационна, т.е. предоставяне на материали и изследвания, които очертават явлението корупция и неговите преки и косвени последствия. Второ, конструктивна, т.е. опит да се постигне лично ангажиране на тази група с определени действия, срещу корупцията (публични изяви, създаване на нови регулации и правила и пр.). Наред с информационните канали, използвани за кампанията сред обществеността, до тази целева група се достига и чрез обзорни и аналитични статии в специализирани списания, анализ на данни от емпирични изследвания, примери на ефективни антикорупционни практики, сборници с преводни материали, монография -издание на *Коалиция 2000*, бюлетин на *Коалиция 2000*, информационна служба, разпространяване на информация по електронна поща, дискусии и т.н. Съвместно с Международния институт за правно развитие, Рим, ще бъде реализирана профилирана програма за обучение на държавни служители. Ще бъдат организирани и кръгли маси с участието на ръководители на местно равнище, на местни неправителствени организации, представители на бизнес-средите и др.

Сътрудничеството с международната общност е от съществено значение за успешното реализиране на инициативата *Коалиция 2000* от няколко гледни точки:

- То допринася за по-доброто опознаване от страна на международната общност на постиженията на България в борбата срещу корупцията.
- Международните връзки помагат на *Коалиция 2000* да се възползва от опита на международните организации, ангажирани в борбата с корупцията.
- Участието на международно утвърдени експерти в инициативата *Коалиция 2000* допринася за утвърждаването ѝ сред българската общественост.

2. Пилотни инициативи за борба с корупцията

Конкретните инициативи, включени в този компонент на проекта, ще бъдат уточнени след утвърждаването на Плана за действие срещу корупцията.

Приоритет при разработването на пилотните инициативи ще имат области, като: административната реформа, приемането на етични ко-

декси за различните групи държавни служители, разработване на механизми за публично обявяване на доходите на служителите във висшата държавна администрация и депутатите, засилване функциите на различните контролни органи, например Сметната палата, законодателната реформа и др.

Компонент 3: Мониторинг на корупцията и ко- рупционното по- ведение

Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000* включва система от практически проучвания и аналитични доклади. Основните ѝ цели са периодичното представяне на информация, даваща възможност за изводи относно размера на корупция в страната, както и за свързаните с това нагласи, оценки и очаквания.

Системата за мониторинг на корупцията (СМК) изпълнява следните специфични функции в рамките на всеки от компонентите на инициатива *Коалиция 2000*:

Диагностика на корупцията. Първият панел от проучвания в рамките на СМК бе проведен в началната фаза на работата на *Коалиция 2000*, като СМК бе използвана като основно средство за диагностика на корупцията. СМК спомага за отчитане на нивото ѝ в различните сфери на обществения живот и маркира специфичните схващания за това явление сред обществото, държавните служители, експертите и политическите лидери.

Насочване на кампанията. Проучванията, включени в СМК, помагат за определянето на специфичната аудитория за практическите действия, предвидени в рамките на *Коалиция 2000*, както и за намиране на най-подходящите медийни канали за въздействие върху съответната аудитория.

Определяне на посланието. Част от проучванията, включени в СМК, са насочени специално към тестване и фокусиране на посланието на *Коалиция 2000*, за да бъде постигната максимална ефективност на информационно-образователната кампания.

Анализиране на видовете корупционно поведение. Резултатите от проучванията и анализите на СМК са един от основните елементи на информационно-образователната кампания. В това отношение СМК е важен източник на информация, насочена към стимулирането на публична дискусия по проблемите на корупцията в българското общество.

Основната функция на СМК е свързана и с нейните основни продукти: *Индексите на корупцията на Коалиция 2000* и *Докладите за оценка на корупцията*. Корупционните индекси се основават на изследванията, включени в СМК, и синтезират най-важните корупционни променливи, даващи представа за мащабите на разпространение на корупционните практики в различните сектори на обществото. Корупционните индекси на *Коалиция 2000* се публикуват четири пъти в годината. Те изпълняват следните функции: осигуряване на надеждна обратна връзка за ефективността на инициативите на *Коалиция 2000*; даване възможност на съответните институции на базата на получаваната информация да внедряват механизми, ограничаващи корупцията.

Практическата информация, събирана чрез СМК, се предоставя (при поискване) на български изследователски центрове и държавни институции, както и на международни организации за по-нататъшен ана-

лиз и изготвяне на доклади. Чрез Експертен съвет се прави усилие за координиране на проучванията в областта на корупцията, за да се подобри методологията и се постигне максимална надеждност на данните и обективност на анализа.

Структура на СМК. СМК включва няколко основни вида изследвания (обозначени с 1-7 в долната таблица), които се провеждат с различна периодичност.

Вид изследване	Времева рамка
1. Количествено национално представително изследване на населението	Тримесечно
2. Количествено изследване на държавни и общински служители	Тримесечно
3. Дискусии с фокусна група от експерти	Тримесечно
4. Дискусии с фокусна група от държавни служители	Годишно
5. Дълбочинни интервюта с политически лидери	Годишно
6. Мониторинг на медиите	Месечно
7. Тестване на посланията на информационно-образователната кампания на <i>Коалиция 2000</i> със Системата за анализ на възприятията	При необходимост

Тримесечните изследвания са включени в панела за мониторинг на корупцията. Индексите на корупцията се усъвършенствуват на базата на количествените изследвания, включени в СМК. Те дават възможност за оценка на динамиката на обществените нагласи към корупцията. Изследванията също така предоставят обратна връзка за ефективността при постигане на целите на *Коалиция 2000*. Качествените изследвания в рамките на панела за мониторинг на корупцията са използвани за усъвършенстване на дизайна и методологията на СМК.

Веднъж годишно панелът за мониторинг на корупцията се разширява с две допълнителни качествени изследвания. На основата на разширения панел за мониторинг на корупцията за годишния Обществено-политически форум се подготвя Доклад за оценка на корупцията. Той обобщава резултатите от всички изследвания, през предходните 12 месеца и съдържа изводи за размера и мащабите на корупцията в страната. Докладът също дава оценка за ефективността на конкретните антикорупционни действия на *Коалиция 2000*.

V. ПРОЦЕСЪТ КОАЛИЦИЯ 2000: ПАРТНЬОРСТВО МЕЖДУ ЧАСТНИЯ И ДЪРЖАВНИЯ СЕКТОР

Основните характеристики на процеса *Коалиция 2000* са:

- *Коалиция 2000* е отворен процес, съдържащ механизми за участие на правителствени и неправителствени организации, бизнесасоциации и международни организации в зависимост от специфичния им опит и профил.
- *Коалиция 2000* е платформа за диалог и партньорство между публичния и частния сектор по проблем, който засяга цялото общество.
- *Коалиция 2000* постига прозрачност чрез редовното разпространение на информация сред заинтересуваните организации и медии.
- *Коалиция 2000* поддържа гъвкава структура, като обединява антикорупционните инициативи на публични и частни институции, а също и на известни личности.
- *Коалиция 2000* има своя собствена идентичност, различна от тази на съставлящите я организации, въпреки че не е регистрирана като отделно юридическо лице.
- *Коалиция 2000* има значителна публична известност и подкрепа, което само по себе си е важна предпоставка за постигане на силно антикорупционно въздействие.

Стартът на *Коалиция 2000* бе даден в Центъра за изследване на демокрацията през март 1997 година чрез поредица от консултации с български институции и впоследствие — с международни партньори. Целта бе да се потърси експертно мнение по отношение на формата, мащабите и приоритетите при разработването на национален План за действие срещу корупцията. След политическите промени в страната бе създаден благоприятен климат за широкообхватно антикорупционно усилие, включващо както държавни, така и частни организации с идеална цел.

Специално внимание бе обърнато на включването на съдебната власт в разработването на инициативата. Работната група в Центъра за изследване на демокрацията имаше възможност да се възползва от съветите на **Съюза на съдиите в България** — на г-жа Капка Костова, председател на Съюза и председател на Софийския районен съд, и на г-жа Нели Куцкова, председател на Софийския окръжен съд.

Центърът за изследване на демокрацията, в сътрудничество с Информационния център на Съвета на Европа в София и с неговия директор г-н Бойко Тодоров, проведе консултации със **Съвета на Европа**. Съветът е международна организация с ключово значение в областта на борбата срещу корупцията и вече е осъществил няколко междуправителствени проекта за борба с нея в страните от Централна и Източна Европа.

През декември 1996 година бе установен контакт между Центъра за изследване на демокрацията и „Трансперънси Интернешънъл“. Бяха проведени консултации с експерти на организацията по създаването на методологията на Системата за мониторинг на корупцията. Сътрудничеството с „Трансперънси Интернешънъл“ продължава и след основаването под името „Прозрачност без граници“ на клон на организацията в България.

Дискусиите с **Американската агенция за международно развитие** бяха особено важни за определяне формата и мащабите на инициативата *Коалиция 2000*. В края на юли 1997 година Центърът за изследване на демокрацията стана домакин на среща на експерти по борбата с корупцията от Американската агенция за международно развитие. Впоследствие контактите бяха продължени чрез нейния офис в България. Беше постигнато съгласие, че Центърът за изследване на демокрацията, който с помощта на Американската агенция за международно развитие вече бе осъществил два подобни проекта — за развитието на малкия и средния бизнес през 1996 година и за капиталовите пазари през 1997 година — е в състояние да осигури необходимата институционална подкрепа за изграждането на коалиция за противодействие срещу корупцията, чийто фокус да бъде насочен към промяна на обществените нагласи към това явление.

Бяха проведени също така и редица срещи с представители на **Световната банка** и на **Института за икономическо развитие** при банката с цел проучване на значителния опит, който Световната банка има в тази област. Институтът за икономическо развитие и Световната банка предоставиха документи и материали за подготвителната фаза на *Коалиция 2000* и посочиха на Центъра за изследване на демокрацията други източници на експертна помощ при осъществяването на инициативата. Мисията на Института за икономическо развитие при Световната банка, водена от г-н Петер Лангсет, която посети България през септември 1998 година, даде висока оценка на *Коалиция 2000* и предложи включването в Плана за действие срещу корупцията на някои нови дейности, свързани с изследване качеството на обществените услуги.

Тезата, че подобряването на качеството на управление е важно условие за устойчивото развитие е водеща в работата на **Програмата за развитие на Организацията на обединените нации (ПРООН)**. След консултации с г-н Антонио Виджиланте, координатор на Обединените нации в България, който от самото начало заяви подкрепата си за *Коалиция 2000*, беше решено, че местното представителство на ПРООН ще организира посещения в България на международно признати експерти за предоставяне на консултантска помощ на инициативата.

V. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА НА КОАЛИЦИЯ 2000

Структурата на *Коалиция 2000* е изградена така, че да осигури както прозрачност и ефективност при реализация на инициативата, така и възможно най-пълно използване на експертния опит на участващите в нея. Заложеното в нея сътрудничество между институции от публичния и частния сектор позволява постигането на нейните две основни цели: 1) разработването на широкообхватна стратегия и План за действие срещу корупцията; 2) повишаване на информираността на обществото по проблемите на корупцията. В най-общ план *Коалиция 2000* има следната структура:

- Обществено-политически форум, обединяващ водещи държавни и неправителствени организации и авторитетни личности.
- Съвет за координация, направляващ развитието на инициативата.
- Секретариат, натоварен с оперативното ръководство на инициативата.

1. Обществено-политически форум

Обществено-политическият форум се събира веднъж в годината, за да направи преглед на постигнатото през изминалия период и за да даде насоките за работа през следващата година. Членовете на форума са 40-50 души, поканени от Съвета за координация. Това са публични личности, известни със своята почтеност и добра репутация, представители на държавни и неправителствени организации. Във форума участват следните групи институции:

Държавни институции: министерства, агенции, комисии, Народно събрание, представители на съдебната система, включително на съдилищата на всички нива, представители на местната власт, както и Сметната палата и Комисията за защита на конкуренцията.

Неправителствени организации: български фондации и асоциации, политически институти, бизнес асоциации, регионални агенции за развитие, представители на граждански групи, както и местните представителства на европейски и американски фондации.

Международни организации: Съветът на Европа, Американската агенция за международно развитие, Световната банка, Европейската комисия, Програмата за развитие на Организацията на обединените нации, Международния валутен фонд и др.

Мандатът на Обществено-политическия форум се основава на неговата роля на представително публично тяло, наблюдаващо развитието на процеса *Коалиция 2000*, проследяващо постигнатия прогрес и приемащо програмата за бъдещата работа. Усилията на *Коалиция 2000* придобиват по-голяма публичност и представителност чрез подкрепата им от форум, съставен от видни личности и институции. Същевременно Обществено-политическият форум е гаранция, че *Коалиция 2000* действа на базата на консенсус между държавни и неправителствени институции, ангажирани в борбата срещу корупцията.

Основната цел на първия Обществено-политически форум е обсъждане Плана за действие срещу корупцията, разработен от *Коалиция 2000*. В периода преди форума бяха предприети редица действия, за да се гарантира, че Планът за действие е достатъчно широкообхватен и се основава на професионално мнение:

Първа стъпка: работна група от експерти

Работната група от експерти беше създадена след официалния старт на *Коалиция 2000*, за да разработи първоначален документ, който впоследствие да послужи за основа на Плана за действие срещу корупцията.

Втора стъпка: работна среща

След като работната група разработи първоначалния документ, той бе обсъден на работна среща на ниво заместник-министри и експерти. След това документът бе отпечатан в 2000 екземпляра и изпратен за мнения и предложения до всички заинтересувани институции — държавни, неправителствени и международни. Впоследствие работната група от експерти състави окончателния вариант на Плана за действие срещу корупцията, който е представен за одобрение от първия Обществено-политически форум.

2. Съвет за координация

Докато Обществено-политическият форум има за цел изграждането на политически и социален консенсус по практическото прилагане на инициативата *Коалиция 2000*, Съветът за координация направлява нейното развитие.

Групата от неправителствени организации, които предприеха инициативата *Коалиция 2000* (Асоциация „Аксес“, Институтът за икономическа политика, Информационният център на Съвета на Европа, Съюзът на съдиите в България, Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, Центърът за изследване на демокрацията, Центърът за икономическо развитие и Центърът за социални практики), положиха особени усилия Съветът за координация да има възможно най-представителен характер. Така съставът на Съвета за координация отразява както историческото развитие на инициативата, така и нейния коалиционен характер:

Асен Дюлгеров	Секретар, Софийска голяма община, Председател, Надзорен съвет, Агенция за приватизация
Бойко Тодоров	Директор, Информационен център на Съвета на Европа, София
Валентин Добрев	Посланик на България във Великобритания
Валерий Русанов	Президент, Асоциация „Аксес“
Георги Прохаски	Директор, Център за икономическо развитие, Главен съветник, Министерски съвет

Димитър Бъчваров	Началник отдел „Структурна реформа“, Министерски съвет
Динка Динкова	Програмен директор, Фондация „Приложни изследвания и комуникации“
Евгений Дайнов	Директор, Център за социални практики, Председател на Управителния съвет, Фондация „Отворено общество“
Екатерина Михайлова	Заместник-председател, Парламентарна комисия за противодействие на престъпността и корупцията
Иванка Петкова	Изпълнителен директор, Институт за икономическа политика
Капка Костова	Председател на Управителния съвет, Съюз на съдиите в България
Нели Куцкова	Председател, Софийски окръжен съд
Надежда Сандолова	Член на Сметната палата, Началник отдел „Централна банка и вътрешен дълг“
Огнян Шентов	Директор, Център за изследване на демокрацията
Станислав Даскалов	Президент, Европейско движение България
Стефан Хаджитодоров	Научен секретар, Българска академия на науките

Съветът за координация провежда редовни срещи всеки четири до шест седмици. Той подготвя и програмата за провеждане на ежегодния Обществено-политически форум след консултации с членовете му, като същевременно ги информира за извършената през годината работа. Структурата на Съвета за координация е насочена към постигането на следните две цели:

- Ефективно управление по всички аспекти на инициативата *Коалиция 2000* — политически/институционални, икономически, правни, информационни, както и по отношение на връзките с международните институции.
- Постигане на сътрудничество между държавния и частния сектор като ключова предпоставка за успех на инициативата.

2. Секретариат на Коалиция 2000

Секретариатът на *Коалиция 2000*, чиято роля изпълнява Центърът за изследване на демокрацията, бе създаден с цел да осигурява постоянна помощ на Съвета за координация. Секретариатът на *Коалиция 2000* се занимава с ежедневното управление на дейността на коалицията, докладва за осъществяваните дейности и служи като основен изпълнител на дейностите, включени в рамките на *Коалиция 2000* в допълнение към ра-

ботата на неправителствените организации, работещи по различните компоненти на Плана за действие срещу корупцията.

В сътрудничество с Фондация „Приложни изследвания и комуникации“ секретариатът на *Коалиция 2000* поддържа информационна служба, както и библиотека с електронни и печатни издания по въпросите на борбата с корупцията, адреси за контакти и т.н. Друга задача на секретариата е да организира срещи и посещения, с които да подпомага дейността на Съвета за координация. Секретариатът следи също така появата и развитието на други антикорупционни инициативи, както на местно, така и на международно ниво и информира за тях Съвета за координация с цел осигуряването на сътрудничество между *Коалиция 2000* и други подобни инициативи.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ограничаването на корупцията изисква не само институционални и законови мерки, но и създаването на условия за правов ред в обществото. В този смисъл от решаващо значение е създаването на политическа и икономическа култура, основана на доверие и уважение към държавните и правителствените институции, на прозрачност и откритост в действията на публичната администрация и на стремеж към стабилност и предвидимост на икономическата и социалната среда.

Коалиция 2000 е насочена към изграждането на партньорство между гражданските сдружения, бизнеса и неправителствените организации, от една страна, и държавните организации, от друга, с цел прилагането на успешна стратегия за борба с корупцията в България.