

# **АНТИКОРУПЦИЯ**

УЧЕБНО ПОМАГАЛО



СОФИЯ, 2003

Второто допълнено и разширено издание на учебното помагало “Антикорупция” е подготвено от експертната група по антикорупционно образование на *Коалиция 2000* с участие на преподаватели от висши учебни заведения, специалисти и консултанти към различни държавни институции. Учебното помагало позволява използването му за цялостен университетски курс, разчетен за един семестър от 15 учебни седмици. Тематично оформените пет раздела, както и всяка от 16-те теми, могат да служат за подготовка на отделни лекционни курсове в различни области на социалните науки.



Тази публикация е осъществена с финансовата подкрепа на Американската агенция за международно развитие (USAID).

**ISBN 954-477-109-3**

© *Коалиция 2000* и Център за изследване на демокрацията  
Всички права запазени.

ул. “Александър Жендов” 5, 1113 София  
тел. (+359 2) 971 3000, факс (+359 2) 971 2233  
coalition2000@online.bg  
www.anticorruption.bg

## СЪДЪРЖАНИЕ

АВТОРИ 7

Предговор 9

### 1. Корупцията като обществен феномен

1.1. Дефиниции, сфери и форми на корупцията – *Андрей Нончев* 15

1. Дефиниции на корупцията
2. Типология на корупцията
3. Причини и фактори на корупцията
4. Сфери на разпространение на корупцията
5. Форми на корупцията
6. Мотивация на корупционното поведение

1.2. Корупцията като феномен на страните в преход –  
*Емил Ценков* 31

1. Наследството от тоталитаризма
2. Корупцията в условията на преход
3. Предпоставки за корупцията в страните в преход
4. Специфични корупционни механизми
5. Феноменът “завладяване на държавата”
6. Специфика на корупционната ситуация в различните посткомунистически държави
7. Публично-частното партньорство срещу корупцията

### 2. Антикорупционни стратегии в публичната сфера

2.1. Партийни финанси и политическа корупция – *Добрин Канев* 47

1. Партиите и корупцията
2. Източници на финансиране на партиите и корупционни практики
3. Антикорупционни мерки – отчетност, публичност и контрол на финансите на партиите

2.2. Борбата с корупцията в държавната администрация – *Невяна Кънева и  
Мария Йорданова* 63

1. Специфични причини за корупция в администрацията на изпълнителната власт
2. Корупционни практики в администрацията на изпълнителната власт
3. Противодействие на корупцията в държавната администрация
4. Институциите от типа на омбудсмана - механизъм за външен контрол върху администрацията и ограничаване на корупцията

- 2.3. Съдебна реформа и противодействие на корупцията – *Експерти на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията* 87
1. Съдебната реформа в условията на преход
  2. Корупцията в сферата на съдебната власт: причини и специфика
  3. Антикорупционни измерения на съдебната реформа
- 2.4. Антикорупцията в полицията и органите на МВР - *Бойко Славчев* 111
1. Органите на МВР и причините за корупцията в полицията
  2. Антикорупционни мерки в полицията
  3. Антикорупционни мерки в другите структурни звена на МВР
  4. Място и роля на органите на МВР за противодействие на корупцията в обществото
- 2.5. Наказателно-правни аспекти на корупцията - *Борис Велчев* 127
1. Критерии за определяне на основните корупционни престъпления в НК
  2. Основни корупционни престъпления по българското право
  3. Насоки за усъвършенстване на антикорупционното законодателство, включително и чрез нови наказателно-правни мерки
- 2.6. Антикорупционни практики в местната власт – *Живка Дамянова* 145
1. Реформата в местното самоуправление: принципи на публичност и прозрачност, социална практика
  2. Корупцията на местно ниво
  3. Антикорупционни механизми и добри практики в общините
- 3. Антикорупционни стратегии в икономиката**
- 3.1. Държавно регулиране на икономиката и антикорупционни стратегии – *Петкан Илиев* 167
1. Държавно регулиране на икономиката и корупционна среда
  2. Корупция и антикорупция в данъчната сфера
  3. Лицензионни, разрешителни и ограничителни режими
  4. Обществени поръчки и корупционни практики
- 3.2. Приватизация, корупция и антикорупция – *Петкан Илиев* 191
1. Приватизацията – дефиниция и същностни характеристики
  2. Методи за приватизация
  3. Приватизация – корупция и антикорупция
- 3.3. Сива икономика, контрабанда и корупция – *Петкан Илиев* 201
1. Сива икономика и корупция
  2. Контрабанда и корупция
- 3.4. Бизнес коалиции, корпоративно управление и антикорупция – *Тодор Ялъмов* 217
1. Глобализация и антикорупция
  2. Корупцията в частния сектор
  3. Частни интереси и институционална среда
  4. Бизнес асоциациите в България и антикорупция
  5. Корпоративно управление и антикорупция

- 4. Гражданското общество срещу корупцията**
- 4.1. Медиите против корупцията – *Емил Ценков* 241
1. Медиите, демокрация и корупция
  2. Условия за антикорупционна активност на медиите
  3. Разследващата журналистика срещу корупцията
  4. Професионални пречки пред антикорупционната журналистика
  5. Как медиите могат да бъдат по-ефикасни?
- 4.2. Антикорупционният потенциал на третия сектор – *Емил Ценков* 251
1. Държава и гражданско общество
  2. Как гражданското общество противодейства на корупцията
  3. Обекти на гражданското противодействие на корупцията
  4. Цели на антикорупционната дейност на третия сектор
  5. Видове антикорупционни дейности
  6. Проблеми и предизвикателства пред гражданските организации
  7. Пример за гражданска антикорупционна инициатива: *Коалиция 2000*
- 4.3. Мониторинг на корупцията – *Андрей Нончев* 263
1. Необходимост от мониторинг на корупцията
  2. Методи и практики на корупционен мониторинг
  3. Национален мониторинг на корупцията (Система за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*)
  4. Регионален мониторинг на корупцията (Мониторинг на корупцията в страните от Югоизточна Европа – SELDI)
  5. Международни сравнителни изследвания на корупцията (Индекси за оценка на корупцията на Трансперънси Интернешънъл)
- 5. Международно сътрудничество срещу корупцията – *Георги Рупчев* 283**
1. Предпоставки, субекти и форми на международното сътрудничество в борбата с корупцията
  2. Международните организации и борбата с корупцията, антикорупционни инициативи с участие на България
  3. Материалноправни и процесуалноправни стандарти на международните антикорупционни инструменти и тяхното въвеждане в българското законодателство и практика
  4. Мониторинг върху изпълнението на международните антикорупционни задължения
  5. Проблемът за борбата с корупцията и процесите на евро- и евроатлантическата интеграция, връзката с тероризма

#### Приложения

- I. Международни журналистически разследвания срещу корупцията – *Милена Димитрова* 303
- II. Обобщаващи въпроси 319
- III. Практически задачи 320
- IV. Библиография 321

- V. Полезни интернет сайтове, международни организации, неправителствени организации, независими агенции за борба с корупцията 333
- VI. Индекс на български и международни закони и документи 336
- VII. Индекс на ключови термини 338
- VIII. Таблици и графики 340

## АВТОРИ

### **Гл. ас. Андрей Нопчев**

Заместник-директор, Социологическа агенция “Витоша ризърч”  
Преподавател, Университет за национално и световно стопанство

### **Д-р Емил Ценков**

Директор, Информационен център на Съвета на Европа, София

### **Доц. Добрин Канев**

Секретар по изследвания и анализи на Президента на Република България  
Заместник-ръководител на Департамент по политически науки,  
Преподавател, Нов български университет

### **Невяна Кънева**

Преподавател, Университет за национално и световно стопанство

### **Д-р Мария Йорданова**

Директор, Правна програма, Център за изследване на демокрацията

### **Бойко Славчев**

Съветник в кабинета на Министъра на вътрешните работи

### **Доц. д-р Борис Велчев**

Заместник-председател на Правния съвет на Президента на Република България  
Преподавател, Софийски университет “Св. Климент Охридски”

### **Доц. д-р Живка Дамянова**

Секретариат на *Коалиция 2000*, Център за изследване на демокрацията,  
Преподавател, Софийски университет “Св. Климент Охридски”

### **Гл. ас. Петкан Илиев**

Координатор на проект към Икономическа програма, Център за изследване на  
демокрацията  
Преподавател, Университет за национално и световно стопанство

### **Ст. ас. Тодор Яльмов**

Координатор на проект към Икономическа програма, Център за изследване на  
демокрацията  
Преподавател, Софийски университет “Св. Климент Охридски”

**Георги Рупчев**

Началник отдел “Международно правно сътрудничество”, Дирекция  
“Международно правно сътрудничество и международна правна помощ”,  
Министерство на правосъдието

## Предговор

Необходимостта от противодействие на проявите на корупция все повече се тълкува като ключов критерий за утвърждаването на демократичните институции и за въвеждането на съвременните стандарти на прозрачност и демократичен контрол в управлението на обществото. Антикорупционното законодателство и практика придобиват особено голямо значение в контекста на интеграционните процеси на България в европейското и евроатлантическото пространство. Намалването на равнищата на корумпираност и ефективността на борбата срещу това явление се превърнаха в основен показател за напредъка на страната в предприєдинителния период.

Противодействието на корупцията в различните ѝ форми е приоритетна задача и пред държавните институции, и пред цялото българско общество. Необходими са не само институционални и законови мерки, но и създаването на политическа и икономическа култура, което е немислимо без съвместните усилия на държавните институции, медиите и гражданските организации. Решаването на тази задача би допринесло за утвърждаване върховенството на закона, за осъществяване принципите на прозрачността и демократичния контрол над публичната власт, за премахване на условията за системна корупция в страната.

През последните няколко години гражданското общество в България играе все по-важна роля в процеса на определяне на приоритетите за ефективно противодействие и превенция на корупцията. Широкият спектър от информационно-образователни дейности на гражданската антикорупционна инициатива *Коалиция 2000*, включително системното сътрудничество с медиите, допринасяха за повишаване на информираността на българската общественост относно опасните размери и резултати на корупционните престъпления и нарушения, за преодоляване на пасивността и склонността към толериране на корупцията. Мисията на *Коалиция 2000*, наред с усилията за повишаване на прозрачността и отчетността на публичния сектор и засилване на антикорупционния потенциал на гражданското общество, съдържа и идеята за публично образование и разпространяване на знания и информация за корупцията и антикорупцията с крайната цел - развитие на общественото съзнание, повишаване на обществената нетърпимост към корупцията и осигуряване на максимална публична подкрепа за действия, насочени срещу нея. Една от конкретните и дългосрочни цели на *Коалиция 2000* е въвеждането на антикорупционни образователни компоненти във всички сфери на образованието и обучението на българските граждани.

През 2000-та година *Коалиция 2000* издаде първото по рода си учебно помагало "Антикорупция", подготвено с оглед изискванията на различни по равнище, интензивност и аудитория учебни занятия. В основата на изданието залегна възприетото от международните организации схващане за корупцията, което е и иманентна част от Плана за действие срещу корупцията на *Коалиция 2000*, а именно – феноменът се тълкува като "злоупотреба с публична власт с цел лично или частно облагодетелстване". В този

смилов контекст названието “Антикорупция” предполага широк обхват на ангажираните с антикорупционна дейност субекти – първо, правоохранителните и правораздавателните органи за пресичане и санкциониране на корупцията, за противодействие както на криминализираните форми на подкупност, така и на т.нар. “меки форми на корупция” като търговия с влияние, непотизъм и други, т.е. специализираните държавни институции; второ, гражданското общество с неговите неправителствени структури; трето, медиите. Беше направен първи опит да се представят синтезирано и адаптирано към изискванията за учебна работа непосредствените и по-дълбоките последици от корупцията в политиката, икономиката, социалните отношения и в международен план.

Изчерпаното вече първо издание “Антикорупция” беше използвано в академичните среди за преподавателска дейност, вкл. за лекционни курсове по антикорупция и като референция за дипломни работи на студенти, за обучителни семинари на служители в държавни и общински органи, за дискусии и кръгли маси в различни градове в страната, провеждани от неправителствените организации-партньори в локалната антикорупционна мрежа на *Коалиция 2000*.

На основата на учебното помагало се провеждаха обучения и дискусии в средните училища, които потвърждават интереса на младите хора към темата. Образователната дейност на Коалицията привлече вниманието на партньорските организации от региона, а неправителствени организации от Украйна и Армения осъществиха работни посещения за запознаване с опита на *Коалиция 2000*, вкл. в антикорупционното образование.

В отговор на очевидна потребност и доказан интерес, в рамките на създадена от *Коалиция 2000* експертна група по антикорупционно образование с участието на преподаватели от висши учебни заведения, специалисти и консултанти към различни държавни институции, беше подготвено второто разширено издание на учебното помагало “Антикорупция”. Работата по него беше мотивирана и от необходимостта от актуализиране на принципните проблеми, от отразяване на новите моменти в противодействието на корупцията както в променящото се законодателство и в мерките на правителството, така и в нарасналия антикорупционен потенциал на гражданското общество. Бяха използвани най-новите разработки на *Коалиция 2000* - анализите и оценките в *Доклада за оценка на корупцията 2002*, публикациите за сивата икономика, контрабандата и корупцията, за антикорупционните аспекти на корпоративното управление, редовните резултати от Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*. Във второто издание са включени нови теми, което свидетелства за амбицията възможно най-широко да се обхванат проблемите в борбата срещу корупцията, занимаващи българското общество.

Като цяло настоящото второ издание “Антикорупция” отговаря на нарасналите обществени потребности и служи на идеята за улесняване, подпомагане и подобряване качеството на антикорупционното обучение, за подготвяне на специалисти.

Учебното помагало съдържа пет раздела, които очертават тематичната рамка и основните сфери на борбата срещу корупцията. Първият раздел “Корупцията като обществен феномен” е посветен на основополагащите въпроси за дефиниране на корупцията, сферите на разпространение и формите ѝ, както и на специфичните характеристики на явлениято в страните в преход.

Вторият раздел “Антикорупционни стратегии в публичната сфера” фокусира вниманието върху проявленията на корупцията в обществено-политическия живот,

финансирането на политическите партии, борбата срещу корупцията в изпълнителната власт и държавната администрация, в структурите на правозащитните и правоохранителните държавни органи, в органите на местното самоуправление.

Третият раздел “Антикорупционни стратегии в икономиката” обхваща корупционни практики и антикорупционни програми и механизми в държавната политика и икономическите лостове за държавно регулиране на икономиката – данъци, лицензионни режими, обществени поръчки, както и приватизацията, контрабандата и сивата икономика като съществен терен за проява на корупцията. Отделено е специално внимание на корупцията в частния сектор и ролята на бизнес асоциациите и корпоративното управление в противодействието на корупцията.

“Гражданското общество срещу корупцията” обединява темите за ролята на медиите и гражданските организации и изобщо на третия сектор като наскоро проявили се, но твърде активни участници в борбата срещу корупцията. Очертава се приносът на разследващата журналистика, информационно-образователните дейности на неправителствените организации и въведения в социалната практика модел на публично-частно партньорство, инициран от *Коалиция 2000*. Разкрива се антикорупционният експертен и консултативен капацитет и потенциал на гражданските организации за осъществяване на мониторинг на корупцията в национален, регионален и международен план.

Петият раздел “Международното сътрудничество срещу корупцията”, наред с аргументирана обосновка на предпоставките, субектите и формите на международното сътрудничество срещу корупцията и международните антикорупционни документи, съдържа и преглед на участието на България в международните антикорупционни инициативи и на въвеждането на международните антикорупционни стандарти и правни инструменти в българското законодателство и практика в процеса на евро- и евроатлантическа интеграция.

Петте раздела включват общо 16 теми - авторски материали, които съдържат принципните идеи и становищата на експерти в отделните области. Към всяка тема са формулирани основни тези, въпроси и дефиниции на ключови термини по съответната проблематика. Приложена е и литературата, използвана от авторите.

Учебното помагало е снабдено със справочен апарат, включващ индекси на ключови термини, списъци на български и чуждестранни закони и международни антикорупционни документи, на таблици и графики, на полезни интернет сайтове, на международни и неправителствени организации, както и на независими агенции за борба срещу корупцията.

Ценно допълнение представлява Библиографията с общо над 150 заглавия на статии, книги и различни изследвания на български и чуждестранни автори по проблемите на борбата срещу корупцията. Структурата на учебното помагало позволява използването му за цялостен университетски курс, разчетен за един семестър от 15 учебни седмици. Същевременно тематично оформените пет раздела, както и всяка от 16-те теми, могат да бъдат използвани за подготовка на отделни лекционни курсове в различни области на социалните науки. Заедно с обобщаващите въпроси и практическите задачи, предложени в края на всяка тема, сборникът предоставя възможност и за самостоятелна работа на студенти, подготвяне на курсови работи и антикорупционни проекти.



РАЗДЕЛ 1

## **Корупцията като обществен феномен**



## 1.1. Дефиниции, сфери и форми на корупцията

Андрей Нончев

### План

1. Дефиниции на корупцията
2. Типология на корупцията
3. Причини и фактори на корупцията
4. Сфери на разпространение на корупцията
5. Форми на корупцията
6. Мотивация на корупционното поведение

### 1. Дефиниции на корупцията

Корупцията е обществено явление, което е познато на човечеството от хилядолетия. В последните години то отново е обект на интензивно обсъждане в публичното пространство и се коментират многобройни случаи на корупция в различни обществени сфери. Независимо от това, макар да звучи парадоксално, все още липсва ясна и добре структурирана обществена представа за същността и характеристиките на това явление. В общественото съзнание няма изградено и наложено общоприето разбиране за това що е корупция, а за нея често се мисли като за нещо, което се подразбира и няма нужда от специално уточняване. Проблемът се усложнява и от отсъствието на категорична правна дефиниция на понятието “корупция”, макар че то се използва като официален и законов термин. В него обаче се влага различно съдържание в различен институционален и правен контекст. Неяснотата се допълва от широката и нееднозначна употреба на понятието “корупция” в областта на икономиката, политологията, етиката и особено в журналистическата практика. При тази ситуация е необходимо по-прецизно очертаване на възможните интерпретации (ежедневни, законови, международно-правни, аналитични) и внасяне на определено единство в разбирането на термина “корупция”.

Значението на понятието “корупция” е етимологически свързано с латинската дума “corruptio”, която буквално означава “разваленост”, “изхабеност”, “лошо състояние”. Второто значение на думата се свързва с “лъжливост”, “подкупност”. “Тълковният речник на българския език” влага подобен смисъл в термина “корупция”: “повареност на длъжностно лице; продажност”. Тази интерпретация е най-близко до ежедневно разбиране на корупцията от масовото съзнание, но тя е твърде обща и не може да послужи нито за целите на научните изследвания, нито като правно определение на това понятие.

В българското законодателство няма правна дефиниция на понятието “корупция”. В изготвената от Съвета на Европа Гражданска конвенция за корупцията, открита за подписване през 1999 г., се дава следното определение на термина “корупция”<sup>1</sup>:

*“Искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащата подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава”*

<sup>1</sup> Икономическата цена на корупцията. Коалиция 2000/Център за икономическо развитие. 1999,София, с. 34

В приетата от Съвета на Европа Наказателна конвенция за корупцията са посочени и различни категории лица, които тази конвенция визира като субекти на потенциални корупционни действия:

1. Национални длъжностни лица и членове на национални публични събрания.
2. Чужди длъжностни лица и членове на чужди публични събрания.
3. Служители на международни организации и членове на международни парламентарни събрания.
4. Съдии и служители на международни съдилища.
5. Лица, които изпълняват ръководна работа в частни юридически лица.

При провеждането на теоретични и емпирични изследвания корупцията се разглежда като сложно и многопластово социално, икономическо и политическо явление. В този контекст правните дефиниции не са достатъчни и се предлагат по-широкообхватни социологически интерпретации на корупцията. Едно от възприетите определения с такъв характер обозначава с понятието “корупция” злоупотребата с икономическа, политическа, административна и съдебна власт, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество. Този широк обхват на дефиницията се базира на тезата, че противодействието срещу корупцията 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.

В контекста на тази дефиниция реализацията на корупцията предполага наличието на четири необходими елемента: а) служител (или група служители) в обществения сектор (в широк смисъл на думата, включвайки и административни служители, политици, магистрати, заети в бюджетната сфера на услугите и др.); б) дискреционна власт (възможност за вземане на самостоятелни решения по усмотрение); в) злоупотреба с публична власт от страна на служителя; г) извличане на лична или групов полза (финансова, материална, услуга) от служителя/служителите. В зависимост от вариациите на тези елементи се различават и разнообразни типове, форми, сфери, мащаби, механизми на реализация на корупцията.

## **2. Типология 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 въввлечени висши държавни служители, политици и бизнесмени, които вземат решения за разпределение на значителни ресурси.
- Второ, “малка корупция”, обикновено осъществявана от служители с по-нисък ранг, които непосредствено контактуват с гражданите и с представители на 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, ситуациите, при които незаконно се извлича лична облага от служителя, задължен служебно да извърши определени дейности или административни услуги, т.е. “в съответствие със закона”. Този тип корупция понякога се определя 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, като се създава корупционен квази-пазар на административни и политически услуги.

В зависимост от субекта на корупционното отношение обикновено се разграничават “активна” и “пасивна” корупция. “Активната” корупция се свързва с “обещаването, предлагането или даването, пряко или косвено, на каквато и да е наследваща се облага на длъжностно лице, за него или за някой друг, за да извърши или да не извърши действие по служба”. “Пасивната” корупция се отнася до “поискването или приемането от което и да е длъжностно лице, пряко или косвено, на каквато и да е наследваща се облага за него или за някой друг, или на приемането на предложение или обещаване на такава облага, за да извърши или да не извърши действие по служба”.<sup>2</sup>

От гледна точка на начина на реализация на корупционния акт, се разграничават няколко най-разпространени механизми:

- Даване на подкуп на едно служебно лице, при което действието се извършва на “четири очи”. При този вариант доказуемостта на извършеното действие е максимално затруднена и това го прави предпочитан начин за осъществяване на корупционни действия.
- Даване на подкуп на няколко служебни лица, свързани професионално и/или изпълняващи съвместно определени функции. Среща се в случаите, в които, за да се осъществи корупционно действие, е нужно съучастието на група служители. В такива групи съществува особена “корупционна” солидарност.
- Даване на подкуп чрез посредник. В случаите, в които между двамата участници в корупционното действие не съществуват вече установени отношения или в случаите, в които служебното лице има възможност да остане анонимно, се прибегва до услугите на трето лице, чрез което да се договорят условията и параметрите на корупционната сделка.

При анализа на моделите на корупционно поведение е важно да се изследва и ролята на основните действащи лица в осъществяването на корупционното действие. Типичните варианти за инициране на корупционно взаимодействие особено в случаите на “малката корупция” са следните:

- служителят е активният, като директно заявява каква е “цената” за извършване на желаното действие или услуга;
- служителят не афишира директно желанието си да получи някакъв подкуп, но създава пречки от формален и неформален характер, “наемква” за евентуално

<sup>2</sup> Пак там, с. 18

решаване на проблема, при което другата страна бива принудена сама да предложи някаква “корупционна алтернатива”;

- лицето, което желае да получи някакъв вид услуга, само предприема активни действия, като директно предлага на съответния служител определено корупционно “възнаграждение”.

Един от определящите фактори за класифицирането на едно нерегламентирано плащане като корупционно действие например е моментът, в който се осъществява това плащане - преди или след получаването на определена услуга. Очертава се тезата, че корупционна проява е всяко нерегламентирано плащане, под формата на пари, подарък или услуга, извършено преди получаването на желаната услуга. Нерегламентирано плащане, осъществено доброволно от страна на гражданина, след изпълнение на преките служебни задължения на служителя, се възприема като жест на благодарност и не влиза в рамките на корупционното поведение.

“Голямата корупция” е свързана със задвижването на по-сложни и по-фини механизми, в които посредниците играят ключова роля. Тъй като тук както злоупотребите, така и облагите, и най-вече социално-икономическите последици, са в много по-значими размери, то границите между активна и пасивна страна се размиват. Процесът се движи при минимална прозрачност по линията на договаряне на взаимните изгоди.

### 3. Причини и фактори на корупцията

Корупцията процъфтява, когато институциите са слаби, а действието на пазарните принципи в икономиката е ограничено. Тя се проявява там, където користният интерес намира благоприятни възможности и предпоставки за реализация. Най-простият модел, описващ факторите, влияещи върху размера на корупцията, е:

$$K (\text{корупцията}) = M (\text{монополни права}) + B (\text{възможност за взимане на решение по усмотрение}) - O (\text{отговорност})$$

Мащабите на корупцията в дадена сфера са толкова по-големи, колкото по-голяма е монополната власт (контрол върху определени ресурси) и възможността за взимане на решения по усмотрение от овластените лица и колкото по-ниска е степента на тяхната отговорност за взетите решения и извършените действия.

Корупцията обикновено е свързана с такива сфери на дейност, в които държавата има монополни права или съществува възможност за упражняване на изключителни правомощия върху определени ресурси (законодателство, изпълнителна власт на национално и местно равнище, поддържане на обществен ред, съдебна система, контрол върху естествени монополи и др.). Там, където има власт и възможност за свободно упражняване на произтичащите от нея влияния и правомощия, съществуват предпоставки за възникване на корупция. По силата на това обстоятелство корупционните практики намират най-силен разцвет в онези сфери на обществения живот, в които определен обществен ресурс се намира под контрола на един или няколко служители. Упражняващият власт в този контекст е ценен в качеството си на фактор, който може да задоволи някакъв частен интерес или да осигури доход.

Като обществено отношение корупцията се проявява във форма на нерегламентирана социална размяна. 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 служители в общественния сектор за вземане на решение) индуцират и по-голяма корупция. “Корупционната цена” (големината на подкупите) естествено се намира и в пряка връзка със стойността на очакваната изгода. Механизмите на корупционно поведение се различават и в зависимост от служебния статус на овластените лица, който по правило е тясно свързан с притежаваните от тях правомощия и власт. Принципът тук е: “колкото по-висок етаж от йерархията обитава един служител, толкова по-голям е мащабът на извършваната корупционна сделка”. Еквивалентът за исканата услуга може да бъде пари, материални ценности, услуги с особена стойност и др. В този смисъл корупционните действия могат 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.

#### 4. Сфери на разпространение на корупцията

Корупцията може да бъде открита практически във всички сфери на общественния живот. Тя е комплексен феномен, обусловен от спецификата на социо-културната история на дадено общество, политическото и икономическото му развитие, бюрократическите традиции и управленските практики.

Проявите на корупционно поведение имат своя специфика в зависимост от конкретната област, в която се реализират. От тази гледна точка най-често се разграничават няколко основни сфери на проява на корупционни практики:

1. Корупция в сферата на държавната администрация (правителство, държавни ведомства, местни органи на властта и др.).
2. Политическа корупция (парламент, политически партии).
3. Корупция в съдебната система и правоохранителните институции (съд, прокуратура, следствени служби, полиция).
4. Корупция в сферата на обществените услуги (здравеопазване, образование, социално подпомагане и др.).
5. Корупция в частния сектор (транснационални компании, местни бизнес организации, медии и др.).
6. Корупция в третия сектор (граждански сдружения, неправителствени организации и др.).

Корупцията е характерна преди всичко за публичния сектор. Институциите и структурите, чрез които се реализират основните функции на държавата, в най-голяма степен са засегнати от корупция. Най-сериозната предпоставка за извършването на корупционни действия в публичната сфера е преплитането на частния и публичния интерес на овластените служители. В границите на предоставената им власт и на възможностите да се разпореждат с нея служителите могат да задвижват механизми, водещи до незаконно консумиране на правомощия и влияния с цел лично или групово

облагодетелстване. В случаите, когато легалните механизми в публичния сектор не действат ефективно, корупцията се явява като предпочитана, а понякога и единствена алтернатива пред гражданите. Всеки успешен акт на корупция усилва и насърчава увереността, че това е “нормалният” начин за постигане на личните цели. Сред най-застрашените от корупция зони в сферата на публичната администрация обикновено се посочват:

- Възлагането на държавни поръчки.
- Прилагането на разрешителни и лицензионни режими.
- Приватизацията.
- Събирането на данъци, мита и такси.
- Местната администрация.
- Назначаването на държавни служители и др.

**ТАБЛИЦА 1.1.1. Оценка за сферите с най-високо разпространение на корупцията (% на посочилите всяка една от сферите)**

	<i>Май</i> 2002	<i>Май</i> 2003
<b>В митниците. Сред митническите служители.</b>	33,2	50,0
<b>В съда. В съдебната система. В правосъдието. Сред адвокатите.</b>	23,5	42,9
<b>В системата на МВР (в т.ч. в КАТ, в следствието).</b>	20,6	30,6
<b>В системата на здравеопазването. В медицината. В НЗОК. В ТЕЛК.</b>	25,6	27,6
<b>Във висшите етажи на властта (в парламента, в президентството, в правителството).</b>	24,1	27,6*
<b>Сред политическия елит.</b>		27,5**
		2,5***

\* Разпространение на корупцията в правителството / сред министрите, сред зам. министрите;

\*\* Разпространение на корупцията в Народното събрание / сред народните представители;

\*\*\* Разпространение на корупцията в президентството / сред служители в президентството;

Източник: СМК на Коалиция 2000

## 5. Форми на корупцията

Подкупи се плащат по две основни причини: да се получат определени изгоди или да се избегнат определени разходи/санкции. В този контекст могат да се разграничат четири основни категории корупционни действия:

Първо, корупция за осигуряване на достъп до ограничени ресурси и/или ползи (или ограничаване на разходите за тяхното получаване).

Второ, корупция за получаване на ползи (или намаляване на разходите), които не са ограничени, но достъпът до тях се контролира от лица, взимащи решения по лично усмотрение.

Трето, корупция за извършване на услуга, свързана с получаването на определена полза (или избягването на разходи), например предоставяне на вътрешна информация или ускоряване на взимането на решение.

Четвърто, корупция за предотвратяване ползването на дадени ресурси или получаването на ползи от други заинтересовани страни (или налагането на допълнителни разходи спрямо тях).

### 5.1. Форми на корупция в сферата на публичната администрация

Корупцията сред публичната администрация е свързана с използването на властовите ресурси, предоставени от обществото на държавните служители, за задоволяване на техни лични или групови интереси. Пребиваването в системата на държавния апарат се схваща като възможност да се употреби потенциалът на съответната длъжност за задоволяване на лични, семейни, родови, партийни и др. интереси. Правителствата продават и купуват стоки и услуги, разпределят субсидии, осъществяват приватизационни сделки, предоставят концесии и др. Държавните служители често имат монополен достъп до ценна информация, налагат санкции, осъществяват контролни функции. Всички тези дейности създават предпоставки за корупция.

Едни от най-често срещаните форми на административна корупция са следните:

Първо, когато правителството е купувач или ползвател на услуги. Чрез подкупване на държавни служители е възможно дадена фирма да бъде включена сред избраните доставчици; да бъдат поставени такива условия, на които само определена фирма отговаря; да бъдат постигнати благоприятни условия за осъществяване на сделката и др.

Второ, когато правителството е продавач. Понякога то продава стоки или услуги под пазарните цени. Плащането на подкупи в този случай може да осигури достъп до такива изгодни сделки.

Трето, когато държавни институции осъществяват приватизационни сделки. По принцип приватизацията е типична форма на сблъсък на публичен и личен интерес и представлява основен канал за генериране на корупция в страните, където се извършва мащабно трансформиране на държавна в частна собственост.

Четвърто, когато правителството контролира финансово-кредитни институции. Подкупът може да осигури получаването на кредит или привилегировани условия за неговото изплащане. В някои случаи е възможно срещу подкуп да се извършат и валутно-финансови операции, например чрез прилагане на изгоден валутен курс.

Пето, когато държавата разпределя ограничени субсидии или социални плащания. Подкупът може да осигури достъп до такива субсидии или помощи, когато служителят има възможност да вземе решение по усмотрение кой има право на тях, да определи приоритетни ползватели или да разреши достъпа до тях чрез преценка на изискванията към получателите (например социален работник, осъществяващ преценка за доходите и имущественото състояние на желаещ да получи социална помощ).

Шесто, когато държавни служители разполагат с важна вътрешна информация. Частни лица и фирми могат да платят, за да получат подобна информация (условия за провеждане на търгове, актуално състояние на приватизиращи се предприятия, предстоящи ценови промени и др.) или да изпреварят своите конкуренти.

Седмо, когато съществуват разрешителни и лицензионни режими за извършване на определена дейност. Практиката сочи, че този вид режими генерират корупция в много голяма степен. Причините за това могат да се открият както в неясната законова регламентация за получаването на разрешение или лиценз, така и в недобросъвестността от страна на служителите. Съществуването на разрешителни режими налага реализирането и на определен контрол и санкционирането на нарушителите, което също може да породи корупция.

Осмо, когато държавни служители са овластени да санкционират нарушения или да

извършват контролни функции. Чрез подкупи могат да бъдат избегнати, намалени, отложени или отменени разходи за изплащане на санкции, да бъдат наложени санкции на конкурентни фирми, да бъдат предотвратявани внезапни проверки и др. Незаконният бизнес оказва най-силен корупционен натиск за извършване на корупционни действия от държавни служители, но и в най-голяма степен е подложен на изнудване, за да продължи да съществува.

Девето, при събирането на данъци, мита и такси. Тези плащания винаги представляват допълнителен разход за фирмите и частните лица, който може да бъде избегнат или редуциран чрез плащане на подкупи. Митниците, например, се възприемат от общественото мнение в България като основно средище на корупция.

Десето, когато публичната администрация е бюрократизирана, мудна и неефективна. Фирмите и гражданите могат чрез подкупи да се опитат да ускорят действията на държавните служители (издаване на документи, извършване на плащания, осъществяване на административна услуга и др.).

Единадесето, при назначаване на работа в публичната администрация. Самата позиция на държавен служител може да бъде важен ресурс, който се придобива чрез корупционни действия, особено когато дава възможност за генериране на допълнителни доходи под формата на подкупи, комисионни, хонорари за консултантски услуги и др. или под формата на подаръци и услуги.

## **5.2. Форми на политическа корупция**

Възникването на корупционни практики в сферата на политическия живот е резултат от натрупването на властови ресурс, принадлежащ по правило на цялото общество, но на практика консумиран от определена група хора (политически и партийни елити). Възползвайки се от делегираното право на контрол върху този обществен ресурс, управляващите могат да се разпореждат с него по своя преценка. Спецификата на политическата корупция в сравнение с корупцията в публичната администрация е както в нейните субекти, така и в особените ползи и ефекти, произтичащи от нея. В този случай изгодите не винаги имат паричен еквивалент, а често става въпрос за заобикаляне на определени елементи от демократичния политически процес (представителност, отчетност, прозрачност, равенство пред закона). Злоупотребите в случая се отнасят и до пренасочването на ресурси в полза на дадена партия или социална група. Предпоставките за това се коренят в контрола, упражняван от партийно-политическия елит върху законодателството и политическия процес. Някои от най-разпространените форми на политическа корупция са следните:

Първо, незаконно финансиране на политически партии. То е свързано с нерегламентирано получаване на средства за дейността на политическите партии, което обикновено се съпътства от поемане на ангажименти от страна на облагодетелстваните политически субекти да влияят в полза на своите “дарители”.

Второ, нелегитимен лобизъм. Защитаване от страна на парламентаристи или влиятелни политици на частни (най-често икономически) интереси срещу възнаграждение извън установените норми и правила за осъществяване на лобизъм.

Трето, клиентелизъм и политически патронаж. Раздаването на съпартийци, политически съмишленици, роднини, приятели и други “лоялни хора” на постове и

служби в държавната администрация на национално и местно равнище. Този процес води до създаването на влиятелни социални мрежи, които могат да превърнат корупцията в устойчив и институционализиран процес.

Четвърто, влияние върху други властови структури. В тези случаи представители на партийно-политическия елит надхвърлят границите на своите правомощия и оказват влияние върху други институции – публична администрация, съдебна система, бизнес-организации, медии, граждански сдружения и др. – срещу предоставяне на политическо покровителство.

Пето, “купуване” на политическо и електорално влияние. То може да се изрази както чрез пряко и косвено “купуване” на гласове при провеждане на избори, така и чрез осигуряване на политическа подкрепа от страна на други политически субекти (партии и коалиции) при провеждане на определена политика или за извършване на конкретен законодателен акт.

Шесто, осигуряване на привилегии или преференциални изгоди. Предоставянето на привилегии и преференции на определени групи хора или организации е средство за осигуряване на политическа лоялност и подкрепа.

Социалните ефекти от политическата корупция са особено осезаеми, тъй като влияят върху големи маси от хора и водят до реструктуриране на легитимния социално-политически порядък. Освен това се създават прецеденти за безнаказани злоупотреби с властовите ресурси на политическия елит и тази практика се пренася на по-ниските нива в обществената йерархия. Най-бързо “корупционната зараза” се предава на държавната администрация, но се разпространява и сред останалите публични сфери.

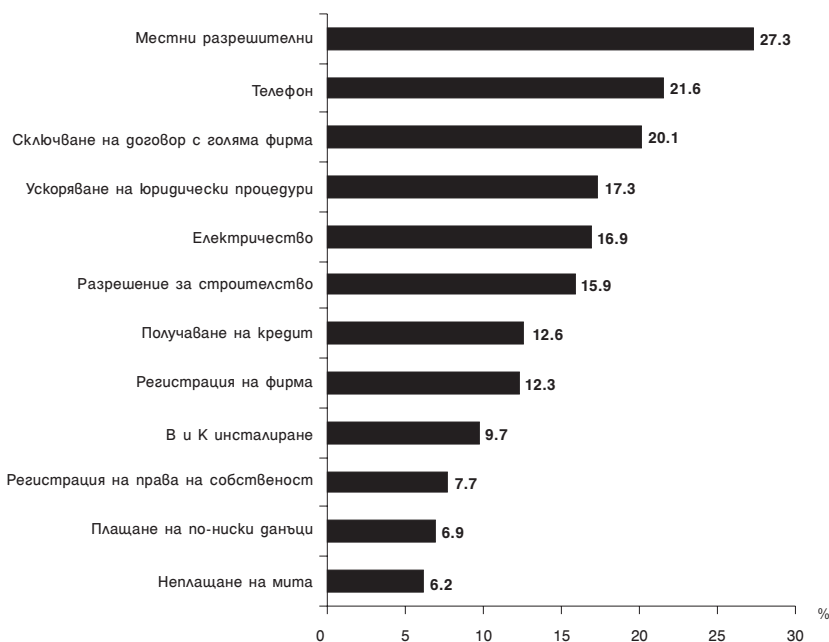
### **5.3. Форми на икономическа корупция**

Корупцията се ражда преди всичко при взаимодействието между публичния и частния сектор. Поводите за възникването и функционирането на корупционни механизми са многобройни. Целият цикъл на функциониране на частния сектор се намира под силното влияние на държавните институции. Още при своето възникване частният интерес е поставен в зависимост от държавните служители, когато трябва да се получи разрешение за извършване на един или друг вид частна стопанска дейност. Впоследствие частните икономически субекти трябва да се интегрират в съществуващите пазарни структури, да завладеят определени пазарни ниши, да водят борба със своите конкуренти. Тези процеси могат да бъдат по-ефективни при получаването на известна подкрепа от страна на публичния сектор (например чрез възлагане на държавни поръчки, успешно участие в приватизацията, получаването на по-благоприятни условия за своята дейност и др.). Върху ефективното възпроизводство на всеки стопански субект влияят и данъчната, и митническата система, които също се реализират от държавни служители. Така в много от случаите на взаимодействие с обществените служители могат да възникнат силни стимули за поява на корупционни практики.

В икономическата сфера на страните в преход към пазарна икономика голяма част от корупционните практики възникват по повод процеса на приватизация, възстановяването на собствеността върху земеделските земи, реституирането на имоти, постприватизационни сделки с недвижими имоти и др. Административният характер на приватизацията в съчетание с отсъствието на публичност и прозрачност водят до

възникване на корупционни взаимодействия между овластените административни органи и частните субекти. Особен случай е така наречената работническо-мениджърска приватизация, когато отделни предприятия се приватизират от работническо-мениджърски дружества, които често са под контрола на определени длъжностни лица.

**ГРАФИКА 1.1.1. Дял на малките и средните предприятия, направили нерегламентирани плащания за получаване на услуги (%)**



*Източник: Витоша ризърч и Интегра, Корупцията в малкия и средния бизнес, юни 2002 г.*

Макар и в по-малки размери, корупция има и само в границите на частния сектор, когато е налице концентриране на власт, респективно има овластени икономически субекти, от които зависи вземането на едно или друго решение. В частния сектор корупционни действия се откриват на две нива: както при взаимодействието между отделни фирми, така и при контактите между фирмите и отделни граждани. Примери за такива корупционни практики са получаването на вътрешна икономическа информация, отпускането на кредити при изгодни условия, сключването на благоприятни търговски сделки, изпълнението на инвестиционни проекти и др.

Корупцията в икономическата сфера се проявява не само в национален, но и в международен мащаб. Транснационалните корпорации също прибавят до корупционни действия в съответствие със своите икономически интереси. Нарастването на тези практики предизвика подготовката от страна на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) на специална Конвенция за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, която бе подписана и ратифицирана и от България.

#### 5.4. Корупция в съдебната система и в полицията

Системата на правораздаването и правоохранителните органи по силата на своите специфични функции също се оказва генератор на корупционни практики. Монополът върху съдебната власт и поддържането на обществения ред е най-важната предпоставка за това. Възможности за злоупотреба с правомощия и корупция в правоохранителните и съдебните органи (полиция, следствие, прокуратура, съд) могат да възникнат при:

- Констатиране и регистриране на извършено нарушение или престъпление.
- Съставяне на актове, налагане на глоби и други видове санкции.
- Определяне или промяна на мерки за неотклонение.
- Привличане към наказателна отговорност.
- Отказ от образуване на предварително производство.
- Прекратяване на предварително производство или връщане за допълнително разследване.
- Екстрадиране на извършили престъпление или осъдени чужди граждани и др.

Възможности за корупция възникват и при изпълнението на наложени наказания за извършени престъпления – отлагане на привеждането на присъдите в изпълнение, изменения в режима на изтърпяване на наказанията, използване на процедурните възможности за предсрочно освобождаване/помилване, прекъсване на изпълнението на наказанието и др. Корупционни практики съществуват и във връзка с осигуряването на протекции (или ненамеса) при осъществяване на незаконни дейности (продажба на наркотици, проституция, нерегламентиран хазарт и др.).

Корупцията в полицията и в съдебната система се възприема като един от най-важните фактори, благоприятстващи разрастването на корупцията в целия публичен сектор. Тя генерира усещането за безнаказаност на корумпираните служители и обезверява обикновените граждани.

#### 5.5. Корупция в сферата на обществените услуги

Корупцията в сферата на обществените услуги (здравеопазване, образование, социално подпомагане и др.) също се възприема като широко разпространена. Данните от проведени социологически изследвания показват, че корупцията се превръща в нормална практика за здравните заведения в България.

Основната форма на корупция е заплащането на безплатни медицински услуги непосредствено на лекаря, здравния работник или на подходящ посредник. Практика е пациентът, постъпвайки на лечение, да проучи какви са “тарифите” и да се приготви да даде съответните суми. Възможности за корупция съществуват и при определяне на решенията на ТЕЛК или военно-медицинските комисии (например, за освобождаване от военна служба). Корупционни действия могат да съпътстват и сключването на договори за доставка на медикаменти и оборудване, извършване на ремонти в здравните заведения и др.

Степента на корупцията зависи от вида на здравното заведение. Като институции с най-високи нива на корумпиран лекуващ персонал се посочват елитните и специализираните клиники, в които се провеждат скъпо струващи изследвания и лечение (скенер, гинекологични изследвания, сложни операции и др.). Броят на нуждаещите се от

специализирани изследвания и лечение в тези заведения е голям, а техният капацитет е сравнително ограничен.

Корупционни действия, но с по-ограничен обхват, се осъществяват и в поликлиниките и здравните служби. Тук често поводи за използване на подкуп са например получаването на болничен лист, насочването към специалисти и медицински експерти, извършването на някои видове изследвания и др.

Корупцията се оценява като висока и в сферата на образованието и особено във висшето образование. Най-видими са случаите на корупция при завишаване на оценки при полагане на изпити, при получаване на предварителна информация за изпитни теми, осигуряване на прием в престижни учебни заведения и др. Като скрита форма на корупция се възприема и насочването на ученици и кандидат-студенти към вземането на частни уроци от определени преподаватели. Възможности за корупция съществуват и при сключване на договори за доставка на горива, извършване на строителни и ремонтни дейности, отдаване под наем на помещения за извършване на стопанска дейност и др.

**ТАБЛИЦА 1.1.2. Оценки за разпространението на корупцията сред някои социално-професионални групи**  
(Според Вас, доколко широко е разпространена корупцията сред следните групи?)

	Относителен дял на отговорилите "Почти всички и повечето са въввлечени в нея" (%)	
	Май 2002	Май 2003
Митнически служители	70,8	74,3
Съдии	50,8	59,6
Полицейски служители	50,7	57,7
Прокурори	51,0	59,3
Адвокати	52,5	60,0
Народни представители	39,2	57,5
Следователи	43,1	53,6
Министри	35,6	52,6
Данъчни служители	41,9	51,8
Лекари	52,3	49,8
Политици и лидери на политически партии и коалиции	33,0	51,3
Бизнесмени	41,4	50,9
Служители в министерства	36,7	44,4
Кметове и общински съветници	23,4	43,6
Общински служители	30,0	39,8
Адм. служители в съдебната система	36,5	37,5
Банкери	29,5	35,8
Преподаватели или служители университети	29,8	31,7
Представители на НПО	15,3	21,0
Журналисти	9,5	13,3
Учители	9,8	11,6

Източник: СМК на Коалиция 2000; Омнибусни изследвания на Витоша рисърч.

Формите и случаите на корупция са изключително разнообразни и варират в различните общества и култури. Във всички случаи обаче те са свързани с нелегитимно разпределение на властта и богатството в ущърб и на отделни граждани, и на цялото общество. Корупцията е индикатор за разминаване между легитимно установения социален ред и ежедневните социални практики. Ограничаването на корупцията и свиването на зоните на нейното проявление са необходимо условие както за ефективно функциониране на икономическата и политическата система на обществото, така и за постигането на неговия ценностен интегритет.

#### **6. Мотивация на корупционното поведение**

Мотивите за корупционното поведение на служителите в общественния сектор са недвусмислени – лично или групово облагодетелстване. По-разнообразни са мотивите за участие в корупционното взаимодействие на плащачите “корупционната цена”, които могат да бъдат най-различни в зависимост от конкретната сфера, в която то се осъществява (обществени услуги, държавна администрация, съдебна система и др.). Най-общо тези мотиви са два основни типа: за получаване на определени изгоди или за избягване на определени загуби (икономически, политически, статусни, морални и др.). Някои от типичните мотиви са:

1. Желанието на хората да получат някакво специално отношение или допълнителна услуга, при което предлаганият подкуп иска нещо повече от това, което му се полага (например специални грижи в болнично заведение).
2. Стремение да се “надхитри” тремавата бюрокрастична машина и да се получи търсената услуга в максимално съкратен срок, да се “спестят нерви” и “ходене по мъките”.
3. Търсената услуга може да бъде лишен от потенциала сам да се справи с дадена ситуация и поради тази причина прибегва до даване на подкуп (например практиката сред отделни студенти да “купуват” своите изпити и дипломи).
4. Реализиране на изгодни икономически операции чрез “заобикаляне” на регламентираните процедури (контрабанден внос/износ, спечелване на приватизационен търг, получаване на изгоден кредит, възлагане на държавна поръчка и др.).
5. Предоставяне на преференции на частни политически или нестопански организации (разпределяне на субсидии, финансиране на определени проекти и др.).
6. Реализиране на определени лични изгоди (назначаване на определена длъжност, получаване на социални помощи без основание и др.).
7. Стремение да се избегне отговорност. Този случай е най-често срещан, когато се иска нещо “в нарушение на закона” (благоприятно съдебно решение, “затваряне на очите” от контролни органи и т.н.).

Разпространението на корупционните практики се подкрепя по няколко важни мотива:

Първо, представата за масовия характер на корупционните практики. Това води до убеждението, че корупцията е неизбежна, превръща се в норма на социалното поведение на хората и дори се възприема като ефективно средство за решаване на частни проблеми.

Когато легалните механизми в публичния сектор не действат ефективно, корупцията се явява като предпочитана, а понякога - единствена алтернатива пред гражданите. Всеки успешен акт на корупция усилва и насърчава увереността, че това е “нормалният” начин за постигане на личните цели.

Второ, усещането за безнаказаност на нарушителите, което е един от най-важните фактори за насърчаване на корупцията. Корупцията в полицията и в съдебната система например, които са институции призвани да се борят с нея, генерира усещането за безнаказаност на корумпираните служители и обезверява обикновените граждани.

Трето, отсъствието на легални канали за социален просперитет стимулира възпроизводството на корупцията сред служителите в общественния сектор. В някои случаи злоупотребата със служебно положение в интерес на определени частни интереси дори се възнаграждава впоследствие с добра позиция в частния сектор.

Четвърто, страхът насърчава прокорупционни нагласи, което е сериозно социално-психологическо препятствие в борбата с корупцията. Често отказът от включване в корупционни практики се санкционира от другите участници в тях. В този смисъл алтернативата на отказа от взимането на подкуп в много случаи изглежда твърде непривлекателно - заплахи и насилие, застрашаващи служителите и техните семейства. Един друг аспект на усещането за несигурност, свързан с корупцията, е липсата на гаранции и защита на подчинен, който подава сигнал за корупция на висшестоящи.

Анализът на типове, механизмите и мотивацията на корупционното поведение има не само теоретична стойност, но е необходимо условие за успешно противодействие на корупцията. Моделирането на корупционното поведение е в основата и на осъществяваните изследвания на корупцията.

## Литература

1. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес. *Коалиция 2000* / Център за социални практики, 1999, София
2. Международни актове за противодействие на корупцията. *Коалиция 2000* / Информационен център на Съвета на Европа, 1999, София
3. Икономическата цена на корупцията. *Коалиция 2000* / Център за икономическо развитие, 1999, София
4. Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация. *Коалиция 2000* / Институт за икономическа политика, 2000, София
5. Съдебна власт и корупция. *Коалиция 2000* / Съюз на съдиите в България, 2000, София
6. Корупцията в съвременна България (аналитичен обзор). “Прозрачност без граници”, 1998, София
7. Rose-Ackerman, Susan. “Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform”, Cambridge University Press, 1999
8. Johnston, Michael. “The search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption”, *International Social Science Journal: Corruption in Western Democracies*, 149, September 1996: 321-336

9. Gray, Cheryl W. and Kaufmann D. "Corruption and Development", Finance & Development, March, 1998
10. Rose-Ackerman, Susan. "The Political Economy of Corruption", In Corruption and the Global Economy, 31-60. Edited by Kimberly Ann Elliot. Washington: The Institute for International Economics, 1997
- [«http://www.vitosha-research.com/corind/seldi\\_apr2002eng.htm»](http://www.vitosha-research.com/corind/seldi_apr2002eng.htm) - Корупционни индекси от регионалния мониторинг на корупцията в Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватска, Македония, Румъния и Югославия, април 2002
- [«http://www.vitosha-research.com/corind/oct2002eng.htm»](http://www.vitosha-research.com/corind/oct2002eng.htm) - Корупционни индекси на *Коалиция 2000*, октомври 2002
- [«http://www.vitosha-research.com/corind/may2003.pdf»](http://www.vitosha-research.com/corind/may2003.pdf) - Корупционни индекси на *Коалиция 2000*, май 2003

## Въпроси

1. Кои са основните субекти на потенциални корупционни действия, които визира Наказателната конвенция за корупцията, приета от Съвета на Европа?
2. Какви са основните елементи, необходими за реализация на корупционно действие?
3. Каква е разликата между "активната" и "пасивната" корупция?
4. Кои са основните сфери и форми на проява на корупционни практики?
5. Какви са най-често срещаните мотиви за предлагане на подкуп?

## Ключови термини

**Дискреционна власт** – възможност на държавен орган или длъжностно лице да реши по собствено усмотрение определен въпрос.

**Клиентелизъм** – процес на изграждане на неформални социални мрежи, при който политици и високопоставени служители в публичния сектор покровителстват и поставят в лична зависимост служители с по-нисък ранг.

**Лобизъм** – практика, при която частни лица и групи оказват влияние върху решенията на публичните органи

**Нагласа** – предразположеност на личността към определен обект, осигуряваща устойчив и целенасочен характер на протичането на дейност по отношение на този обект.

**Непотизъм** – привилегироване или толериране на близки, родственици или приятели от страна на лица, притежаващи публична власт.

**Нормативна среда** – съвкупността от действащи правни норми, регулиращи обществените отношения в тяхната цялост.

**Правомощие** – узаконено право или власт, кръг от права и пълномощия на лице или институция.

**Публичен сектор** – обхваща всички легитимни институции на държавата, които би трябвало да действат в интерес на цялото общество.

### Основни тези

1. С понятието “корупция” се обозначава злоупотребата с икономическа, политическа, административна и съдебна власт, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на дадена личност, на конкретна общност или на цялото общество.
2. Като обществено отношение корупцията е нелегитимна форма на социална размяна, в която и двете страни преследват определен интерес.
3. Корупцията е законов термин в българското законодателство, но няма единно юридическо определение за нея.
4. Най-простият модел, описващ факторите, влияещи върху размера на корупцията, е:  
$$К (\text{корупцията}) = М (\text{монополни права}) + В (\text{възможност за взимане на решение по усмотрение}) - О (\text{отговорност}).$$
5. Най-често се разграничават няколко основни сфери на проява на корупционни практики:
  - Корупция в сферата на държавната администрация (правителство, държавни ведомства, местни органи на властта и др.);
  - Политическа корупция (парламент, политически партии);
  - Корупция в съдебната система и правоохранителните институции (съд, прокуратура, следствени служби, полиция);
  - Корупция в сферата на обществените услуги (здравеопазване, образование, социално подпомагане и др.);
  - Корупция в частния сектор (транснационални компании, местни бизнес организации, медии и др.);
  - Корупция в “третия сектор” (граждански сдружения, неправителствени организации и др.).
6. Най-общо мотивите за даване на подкуп са два основни типа: за получаване на определени изгоди или за избягване на определени загуби (икономически, политически, статусни, морални и др.).

## 1.2. Корупцията като феномен на страните в преход

Емил Ценков

### План

1. Наследството от тоталитаризма
2. Корупцията в условията на преход
3. Предпоставки за корупцията в страните в преход
4. Специфични корупционни механизми
5. Феноменът “завладяване на държавата”
6. Специфика на корупционната ситуация в различните посткомунистически държави
7. Публично-частното партньорство срещу корупцията

### 1. Наследството от тоталитаризма

При очертаване спецификата на разглеждания феномен в страните в преход в сравнение с “класическите” му разновидности в развитите страни особено значение имат такива антиномии като “функционална” и “дисфункционална” корупция. Функционални са корупционните практики в рамките на такава политическо-правна и икономическа среда, в която корупцията фактически е легитимирана /без формално да е законна/ чрез масови практики и/или се разглежда като средство за преодоляване на съществуващите бюрократични пречки. И в двата случая функционалната корупция не поставя на изпитание самата система. И обратното – дисфункционални са онези корупционни практики, които са аномални и деструктивни спрямо законовата рамка и съществуващите стопански механизми.

За развитите демокрации е валидно правилото: колкото повече демокрация и силно гражданско общество, толкова по-малко непрозрачност, колкото по-ясни правила на играта, толкова по-малко корупция. Корупцията тук е дисфункционална, тя се отхвърля и от общественото мнение и носи прекомерен риск за участващите в подобни трансакции. Три са основните причини за това. **Първата** е наличието на стабилно гражданско общество, способно да контролира упражняването на властта. **Втората** е съществуването на отдавна изградени структури на пазарната икономика, които от десетилетия функционират на основата на регистрационни, а не на разрешителни режими. **Третата** е, че всяка демократична политическа сила в традиционна демократична държава се бори не за цялата, а само за политическата власт. А в нея възможностите за корупция са много по-ограничени.<sup>1</sup>

Що се отнася до бившите комунистически държави, корупционната динамика в тях е силно повлияна от наследените стереотипи на обществено поведение, които се разглеждат по-долу. Както е известно, в условията на “държавен социализъм” голямата или политическата корупция е в значителна степен институционализирана чрез системата на привилегии и разпределение по привилегии на обществените ресурси, т.е. тя е специфично проявление на отъждествяването на обществените интереси с тези на

<sup>1</sup> Разбира се, тези общи закономерности по различен начин се пречупват през призмата на национални традиции и институции. Редица държави, в чиито обществени отношения корупционните практики са сведени до минимум, стават жертва на диспропорционално висок корупционен риск на отделни социални сектори – например областта на партийните финанси.

номенклатурната класа. От друга страна, по-баналните корупционни практики, обозначавани с понятия като “бюрокрагична” или “административна” корупция, са възможни благодарение както на очевидните административни несъвършенства и свръхцентрализацията на командно-административната икономика, така и на толерирането им като форма на стихийно преразпределение на доходите, което не заплашва устоите на режима. Или с други думи при комунизма политическата корупция е предимно функционална, а административната – дисфункционална.

“Държавният социализъм” е отрицание на рационалистичния модел на Макс Вебер за разделението между публичната и частната сфера, което позволява функционирането на модерната бюрократична машина на западните общества. При комунизма, подобно на някои докапиталистически системи, съществува почти пълна идентичност между публично и частно, което се постига чрез делегитимиране на частната собственост и нейното свеждане до лично притежание на необходимото за битови нужди. Тук се наблюдава двойно отчуждаване на гражданите от държавата: от една страна, властите изземват частната собственост чрез процеса на национализация, а от друга, с национализираната и следователно “обществена” собственост фактически и юридически разполага управляващата комунистическа партия и по-конкретно - нейният елит.

Антитезата на тоталитарното отъждествяване на частния и публичния интерес е отношението на обикновените граждани към “общонародната собственост”. За тях е валидна максимата: “държавно ли е, значи е ничие”. С други думи разграбването или просто разхищаването на тази собственост се превръща до голяма степен в морално допустим акт. Последствията от подобен nihilism към държавната собственост се изразиха в засилващите се особено през 80-те години на XX век тенденции към масови разхищения и битова и административна корупция. Това дори принуди комунистическите власти да търсят спешни формули за ограничаване на дисфункционалните форми на масова злоупотреба с държавно имущество.<sup>2</sup> Палиативните мерки обаче не можеха да излекуват хроничния недъг на комунизма, който в крайна сметка доведе до сгромолясането на авторитарните режими от Източна Европа през 1989 г.

## 2. Корупцията в условията на преход

Подобно отношение към публичната собственост не можеше да не даде отражение върху мотивацията и поведението както на длъжностните лица, така и на гражданите на посткомунистическите държави. Освен това към гореспоменатите предпоставки се добавиха и такива, които бяха следствие от политическата, социално-икономическата и нравствено-поведенческата криза на източноевропейските общества, съставлява сенчестата страна на реформите след 1989 г. Ценностният вакуум, при който старите ценности са нерелевантни, а новите все още не са добре усвоени и превърнати в жизнени ориентири, в съчетание с обедняването на голяма част от гражданите на бившите социалистически страни<sup>3</sup>, както и с драстичното увеличаване на социалната

<sup>2</sup> Така например в България бе въведена формулата за “държавата-собственик и колектива-стопанин”, докато в Румъния бе рекламиран противоположният подход – за “държавата-стопанин и колектива-собственик”.

<sup>3</sup> Според данни на проучване на ООН понастоящем 147 млн. души в страните от ЦИЕ имат доход под 4 долара дневно, докато в края на 80-те години /т.е. при комунизма/ към тази категория са причислявани едва 14 млн. души./Human Development Report for Europe and CIS. Regional Bureau for Europe and CIS of the United Nations Development Programme (UNDP), USA, 1999. P.IV

диференциация, изразяваща се в засилващата се атомизация на посткомунистическото общество, подтикват към индивидуални тактики на оцеляване, които драстично се разминават с публичния интерес и морал. Неверието в колективното социално действие, във възможността чрез граждански контрол да се влияе върху функционирането на властите, отчуждението от държавата, администрацията, институциите, както и кризата на доверието в ценности като почтеност, нравственост и солидарност неминуемо доведоха до засилена толерантност към корупцията. Нещо повече - на равнище социум възникна тенденция към тотализация на "пазарния модел на поведение". Подобен подход направи допустими такива практики като платен достъп до граждански права, до политическата сцена, до правораздаване, образование, здравеопазване и др., т.е. до прилагането му дори в онези зони, които конституциите на държавите в преход обикновено дефинират като зони на гарантиран достъп до права и публични услуги. Всичко това рязко разшири потенциала на корупционното поведение в области като образование, здравеопазване, правораздаване и др. На практика бе създадена ситуация на ненаказуемост.

На равнище социум промените маргинализираха и декласираха много социални групи. В същото време се създадоха благоприятни условия за ускорена вертикална мобилност на други социални групи. При наличието на двата типа мобилност възникнаха условия както за нови, модерни форми на корупция /корупция на "белите якички"/, така и за възпроизвеждане на патриархалните, непотиски форми на търговия с влияние, клиентелизъм, мрежови корупционни структури на роднинска и друга групова основа и др. При това до голяма степен развиването на асоциативните корупционни мрежи представлява стихийна реакция на атомизацията на обществото.

Трябва да отбележим, че **самият преход, чиято икономическа основа съставя трансформацията на държавната собственост в частна, предоставя огромно поле за корупционни транзакции.** Това е така, защото този магистрален по важността си процес и съпътстващата го реформа на взаимоотношенията между посткомунистическата държава и новите стопански субекти се извършваха и извършват както в рамките на легални и международно приети рамки и механизми, така и чрез инструментите на полулегалната и откровено криминална система за преразпределение на ресурси. В повечето бивши социалистически държави такива легални инструменти като реституцията<sup>4</sup>, касовата и масовата /ваучерна/ приватизация, се съчетаваха със скрита приватизация /т.нар. входно-изходна икономика/<sup>5</sup>, полузаконно или криминално преобразуване на финансовия сектор чрез източване на държавни банки, финансови пирамиди, рекет и т.н.

Ако се върнем към дилемата функционална/дисфункционална корупция, трябва да констатираме, че особено през първата половина на 90-те години редица фактори допринесоха за вплитането на корупционните практики в полулегалните форми на приватизация. По такъв начин корупцията се превръщаше във функционална характеристика на един полулегален преход. Следователно, корупционният феномен се превърна в част от една по-глобална ситуация, в която по аналогия с отношението към държавната собственост нагласите към нихилизъм и делегитимиране се насочиха към

<sup>4</sup> Въпреки очакванията, реституцията, особено в по-бедните източноевропейски страни, не генерира достатъчно национален капитал и бе съпътствана с огромни правни усложнения.

<sup>5</sup> Най-краткото дефиниране на това понятие е приватизиране на печелившите дейности на държавните предприятия /доставки на суровини "на входа" и продажба на готовата продукция "на изхода"/, докато пасивите се прехвърлят на държавата.

самата държава, нейните институции и по-конкретно към държавно-регулативната и правоприлагащата сфера. До известна степен това бе неизбежно на етапа на разграждане на отделни комунистически структури, както и на преформулиране функциите на държавните институции. Същевременно подобни нагласи позволиха реполитизиране на конституционно независимите властови ресурси, “приватизиране” на публични интереси и функции и вторично подчиняване на съдебната власт на водещите политически и икономически интереси. В крайна сметка делегитимирането на правно-институционалната среда означаваше легитимиране в публичното пространство на тяхното отрицание - корупционните практики и паралелната система за преразпределение на доходите.

### 3. Предпоставки за корупцията в страните в преход

Високите равнища на корупцията в посткомунистическите страни се дължат на съчетанието между редица фактори от политическо, институционално, икономическо и социално-психологическо естество.

**Политическите предпоставки** за широкото разпространение на корупцията в посткомунистическите общества включват:

- Запазването на наследената от комунистическия период неразчлененост между публичната и частната сфера.
- Ограниченият характер на политическата реформа и продължаващата зависимост на съдебната и законодателната от изпълнителната власт.
- Неоегитистките тенденции, характеризиращи се с използването на политическите ресурси на властта за създаване на клиентелистки стопански мрежи.
- Неразвитостта на гражданското общество и в частност липсата на ефективно институционално сътрудничество между неправителствените организации и частния бизнес, от една страна, и държавата, от друга.

**Институционалните предпоставки** включват:

- Дезинтегрирането на държавните контролни органи и възникналият в резултат на това правно-институционален вакуум, особено през първите няколко години на прехода.
- Запазването на тромава, свръхбюрократизирана и непрозрачна държавна администрация, характеризираща се с дублиране на функциите между отделните ѝ звена и с недостатъчно добра координация между тях.
- Отсъствието на граждански контрол върху държавните институции.

**Предпоставките в стопанската сфера** могат да се резюмират по следния начин:

- Високият корупционен риск при трансформацията на държавната собственост в частна.
- Правно-нормативният хаос, включително и в тясната област на приватизацията, взаимоотношенията между пазарните субекти и др.
- Липсата на свободни парични средства и на легитимни бизнес структури, които да се превърнат в основни актьори на касовата приватизация.
- Големият дял на сенчестата икономика.
- Бюрократичните и законови пречки пред местните предприемачи и чуждестранните инвеститори в редица страни от Източна Европа.
- Налагането на непрозрачни приватизационни механизми, като например

“преговорите с потенциален купувач”, приватизационните сделки с “работническо-мениджърските дружества” и др.

#### 4. Специфични корупционни механизми

По-долу ще бъдат представени някои **корупционни механизми**, които носят своеобразието на преходните общества и преди всичко отразяват неразчленеността между публичния и частния сектор. Такива са:

- **Източване на държавни и търговски банки**

Може да се твърди, че става дума за специфична форма на “приватизация”, а именно - корупционна приватизация, както и за откровен грабеж с мълчаливото участие на държавни служители. През първата половина и средата на 90-те години в резултат на скандалите около източването на банки, разкриването на финансови пирамиди и други форми на разграбване спестяванията на стотици хиляди граждани се стигна до вътрешнополитически кризи. При повечето от тях е налице участие от страна на държавни служители и представители на съдебната система, което превръща тези процеси в явления от сферата на корупцията.<sup>6</sup>

- **“Входно-изходна” икономика**

Корупционна схема, при която печелившите дейности на държавните предприятия /доставка на суровини и машини, реализация на готовия продукт и др./ се обсебват от частни фирми, докато пасивите остават за сметка на държавния бюджет. На практика това означава източване на бюджета в частни ръце в нарушение на съществуващите закони. Обикновено “входно-изходната” икономика води до пълното обезкървяване на държавното предприятие, изкуствени фалити и впоследствие до приватизиране на съответните предприятия на минимална цена.

- **Непрозрачни приватизационни сделки**

Липса на публичност на сключваните приватизационни договори. Доминиране на неясно регламентирани непрозрачни методи на раздържавяване. Типичен пример са сделките с потенциален купувач, които не са прецизно регламентирани и по такъв начин позволяват задкулисно корупционно договаряне и разпределяне на подкупи на различните бюрократични равнища, ангажирани със сделката.

- **Участие на държавни служители в контрабандни канали /трафик на наркотици, оръжие, хора, както и стокова контрабанда/**

Това е може би най-голямото корупционно “перо” по обема на генерирани подкупи. Същевременно контрабандата и трафикът генерират и най-много приходи в рамките на сивата икономика, като по такъв начин съставят главният източник за финансиране на организираната престъпност както в отделната страна, така и в рамките на трансграничната престъпност.

- **Корупционно финансиране на политически партии и на предизборни кампании /анонимни дарения срещу неприкосновеност и др./**

Дълготното отсъствие на съвременно законодателство, което да регламентира партийните финанси, даренията и финансирането на предизборните кампании в редица страни в преход, създава предпоставки за навлизането на мръсни пари в политиката, а оттук и за

<sup>6</sup> С малък интервал от време подобни финансови скандали с корупционен елемент избухнаха в страни като Румъния, България, Албания, Русия, Чехия и др.

неприкосновеност на организираната престъпност и сивата икономика. Подобна симбиоза руши доверието в демократичните институции и създава порочен макромодел, който се възпроизвежда на различните равнища на социалната пирамида.

- **Злоупотреба с лицензионните и разрешителните режими**

В повечето бивши социалистически държави преходът към пазарно стопанство се натъква на увеличаващ се брой лицензии и разрешителни, необходими за упражняването на бизнес дейности. Критиците на тези задължителни процедури изтъкват тяхната непрозрачност, липсата на ясни регламенти и изисквания, излишна бюрократичност и прекалено голямата дискреция на чиновниците - все предпоставки за корупционни практики.

- **Непрозрачност при реализиране на обществените поръчки**

Честа практика е обществени поръчки да се възлагат без търгове /например при боравене с извънбюджетни средства/, както и такива, при които се нарушават правилата за равнопоставеност на участниците и се създават условия за фаворитизъм. Освен това някои национални закони за обществените поръчки предвиждат прекалено висок размер на гаранцията за сделките, при които не се изисква провеждането на публични търгове.

- **Злоупотреби с управлението и използването на държавно имущество за частни цели**

Става дума за сградно и друго имущество, което не се обявява за приватизиране и остава под управлението на съответните държавни и общински ведомства. Така например огромната наследена от социализма курортно-оздравителна база на т.нар. почивни домове обикновено се управлява от едно ведомство, като се дава под наем, а някъде и се извършва неофициална приватизация. Цялата тази сфера е оставена без граждански контрол, като корупционните практики в нея са често явление.

## 5. Феноменът “завладяване на държавата”<sup>7</sup>

Търсейки отговор на въпроса каква е връзката между политическата и икономическата реформа, от една страна, и равнищата на корупция на държавите в преход, от друга, група изследователи на Института на Световната банка предлагат интегративен показател за неразчлененост между публична и частна сфера, който в различна степен е характерен за всички държави в преход. Става дума за т.нар. “завладяване на държавата”, дефинирано като “действията на отделни личности, групи или фирми както в обществения, така и в частния сектор, насочени към формирането на законодателството, регламентите, правителствените решения и политики в своя изгода чрез незаконно и непрозрачно облагодетелстване на публични лица”<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Виж дефиницията на понятието в края на главата

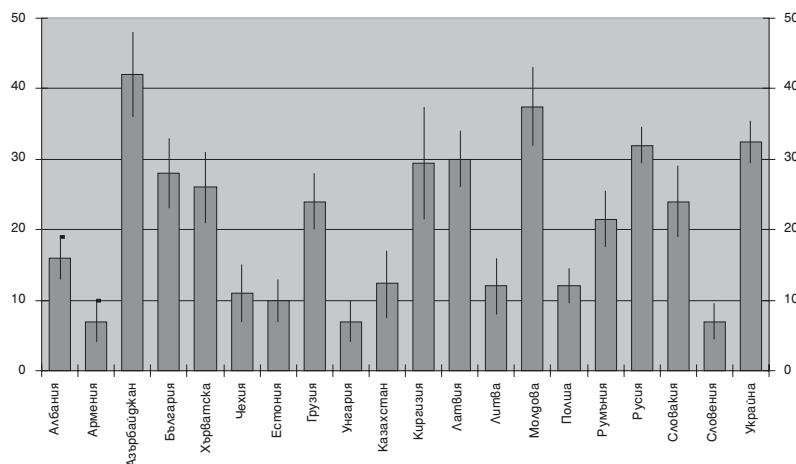
<sup>8</sup> *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, The World Bank, Washington, D.C., 2000, p. 15*

ТАБЛИЦА 1.2.3. Дял на компаниите, облагодетелствани от различни форми на "завлавяване на държавата"

Страна	Законодателство	Президентски укази	Централна банка	Наказателни съдилища	Търговски съдилища	Финансиране на политически партии	Индекс на "завлавяване на държавата"
Албания	12	7	8	22	20	25	16
Армения	10	7	14	5	6	1	7
Азербайджан	41	48	39	44	40	35	41
България	28	26	28	28	19	42	28
Хърватска	18	24	30	29	29	30	27
Чехия	18	11	12	9	9	6	11
Естония	14	7	8	8	8	17	10
Грузия	29	24	32	18	20	21	24
Унгария	12	7	8	5	5	4	7
Казахстан	13	10	19	14	14	6	12
Киргизия	18	16	59	26	30	27	29
Латвия	40	49	8	21	26	35	30
Литва	15	7	9	11	14	13	11
Молдова	43	30	40	33	34	42	37
Полша	13	10	6	12	18	10	12
Румъния	22	20	26	14	17	27	21
Русия	35	32	47	24	27	24	32
Словакия	40	12	37	29	25	20	24
Словения	8	5	4	6	6	11	7
Украйна	44	37	37	21	26	29	32
<b>ОБЩО</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>21</b>

Източник: Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, The World Bank, Washington, D.C., 2000, p.13.

**ГРАФИКА 1.2.2. Индекс на “завладяване на държавата”**  
(дял на компаниите, облагодетелствани от “завладяване на държавата”)



*Обяснение:* Тънката линия в горната част на всяко стълбче показва статистическата грешка, изчислена за всяка страна в извадката.

*Източник:* *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington, D.C., 2000, p.13

В допълваща характеристика на това явление се твърди, че “завладяването на държавата” може да бъде предприето и от актьори в рамките на държавните институции – парламента, изпълнителната власт и съдебната система. Министрите могат да формулират закони, регламенти, данъчни политики в услуга на собствените си финансови интереси”.<sup>9</sup>

Като цяло обаче в тази теза надделява представата за злоупотреба от страна на частните актьори с държавните институции и механизми и следователно се предпоставя тезата за слабата държавност. В своя най-изчистен, “класически” вид това явление се наблюдава в Африка. В бившите социалистически страни подобни тенденции бяха характерни като цяло за първия етап на прехода - края на 89-та година и първата половина на 90-те години. Срастването между държава и “рисков” бизнес при неясни правила на играта и парализа на съдебната власт води до корумпиране на обществото и до възникването на “държавност в сянка”.<sup>10</sup>

Обратното - в условията на силна изпълнителна власт и осъществяваната от нея централизация на управлението се проявява друг тип злоупотреби: клиентелизъм, непотизъм и вторично срастване между държава и бизнес, като при това основният вектор се изразява в държавна намеса в бизнеса в много по-голяма степен, отколкото обратният процес – “купуването на политици” от страна на силни частноикономически групировки. В този случай са налице и рецидиви от миналото, които правят възможна подобна държавно/партийна намеса в икономиката, въпреки деетатизацията на собствеността.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 9

<sup>10</sup> Пример в това отношение е Русия по време на управлението на Елцин, както и редица постсъветски страни.

Опозицията в тези конкретни ситуации обвинява управляващите в налагане на неоавторитарни форми на управление, облагодетелстващи приближени до властимащите частни интереси.<sup>11</sup>

Затова по-адекватна представа за подобна “макро-злоупотреба” с цялата държавна машина би дала формулата за балансирането между два разнопосочни, а понякога съчетаващи се вектора: създаването на корупционни лобита в държавните институции, които обслужват интересите на частни групировки /този процес се доближава до представата за state capture/, а от друга страна – злоупотребата с власт от страна на партийни и държавни лидери и техни приближени за облагодетелстване на бизнесгрупировки.

Трябва да се отбележи, че комплексът “корупция/престъпност” не се ограничава единствено в национални рамки. Чрез наследяването, създаването и поддържането на контрабандни канали за незаконен пренос на стоки, трафик на хора, оръжие и наркотици, националните групировки се включват в транснационалната престъпност, която превърна посткомунистическите държави в свое основно поле на дейност. Генерираните по такъв начин незаконни средства не само покриват “производствените разходи” на организираната престъпност и полукриминалните групировки, но съставят лъвския пай от корупционния капитал, чрез който се гарантира неприкосновеността на последните. Същевременно особено в по-малките държави контрабандните приходи са и единственият сериозен източник за партийно финансиране чрез формираните механизми на протекционизъм и клиентелизъм.<sup>12</sup>

Независимо обаче дали в рамките на прехода на отделната нация-държава преобладава “завладяване на държавата” /слаба държава в съчетание със силни олигарси и организирана престъпност/ или силна изпълнителна власт в съчетание с клиентелизъм и непотизъм, във всички тези случаи съдебната власт е поставена в положение на зависимост от частни или групови/партийни интереси. Показателно е, че в популярната формула на прехода: демократизация плюс пазарна икономика – обикновено не се включват най-важните предпоставки за неговия успех, а именно – утвърждаването върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Липсата на адекватно санкциониране на инкриминираните форми на корупция от страна на правоприлагащите органи в страните в преход създадоха усещане за ненаказуемост сред участниците в корупционните сделки<sup>13</sup> и на практика драстично снижиха степента на риска на подкупничеството.

Същевременно, въпреки тенденцията към дерегулация на формиращия се пазар и оттеглянето на държавата от икономиката, през целия този период и в частност на стадия на консолидирането на изпълнителната власт държавата, в лицето на администрацията, запази много сериозни ресурси в характерните и за страните с пазарно стопанство сфери на корупционен риск, като лицензирането, даването на разрешения за бизнес дейности,

<sup>11</sup> *Както отбелязва проф. Драгомир Драганов, депутат от опозицията в 38-то Народно събрание, при подобна ситуация се наблюдава следната закономерност: повече тотален контрол - повече корупция. “Целта е двойка - бързо натрупване на свежи пари за новия “политически елит” и същевременно създаване на собствена “стопанска номенклатура” за сметка на остатъците от националното богатство”.*

<sup>12</sup> *По-подробно виж: Корупция и контрабанда: Мониторинг и превенция, Второ преработено и допълнено издание, Център за изследване на демокрацията, С., 2000, с. 14-15.*

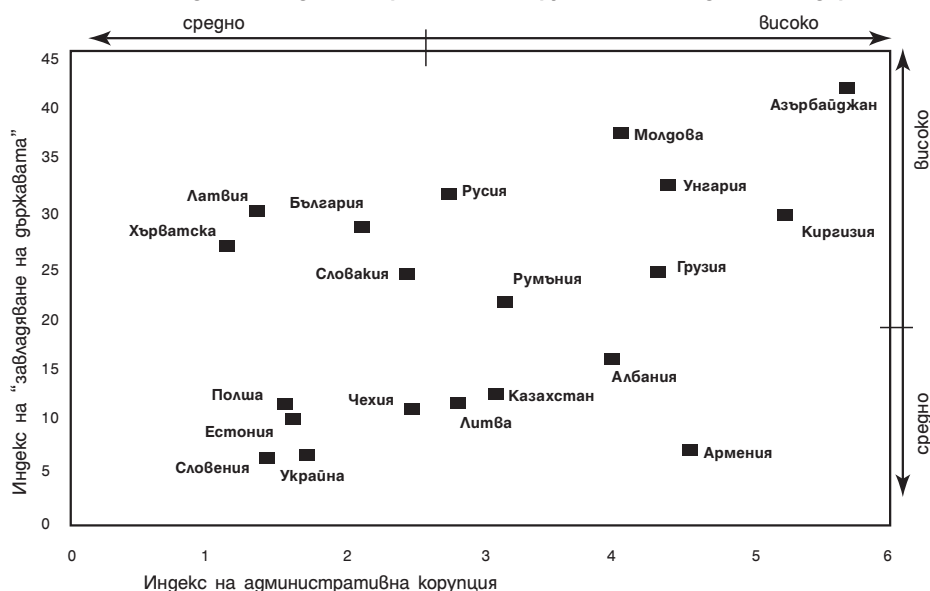
<sup>13</sup> *Някои изследователи говорят за “culture of cynicism and impunity” (Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa and H.Lindsey Parris. Corrupt cities. A practical guide to cure and prevention, Washington, 2000, стр.17)*

публичните търгове и обществените поръчки. По такъв начин управляващите в страните в преход продължиха да оказват натиск върху икономическите субекти и да провокират ответни корупционни оферти по адрес на чиновниците. Масовостта на тези практики се осигурява в резултат на рязкото увеличаване на стопанските субекти, които предявяват намерения да упражняват частна икономическа дейност. По такъв начин посткомунистическата държава се превърна в “кръстник” на новата бизнес класа, като при това държавните чиновници често се възползват от зависимостта на новите бизнесмени за незаконно преразпределение на средства в своя полза.

### 6. Специфика на корупционната ситуация в различните посткомунистически държави

Естествено тези процеси засегнаха в различна степен отделните групи посткомунистически страни. От редица оценки и осъществявания мониторинг от страна на международни организации и национални НПО става ясно, че при различните групи посткомунистически държави съществува различие и в степента на разпространеност на корупционните практики. Годишният Corruption Perception Index на международната неправителствена организация “Трансперънси интернешънъл” ги класира на различни места в списъка от 90 страни, като централноевропейските държави заемат междинни позиции в таблицата, докато постсъветска Азия е в нейното дъно, отредено на най-засегнатите от корупцията държави<sup>14</sup>. Подобна е и оценката на Световната банка.

ГРАФИКА 1.2.3. Индекси за административната корупция и “завладяване на държавата”



Източник: *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington, D.C., 2000, p. 15

<sup>14</sup> Виж <http://www.transparencys.org/cpi> - Корупционни индекси на Трансперънси интернешънъл

Нейни експерти отбелязват, че “въпреки че равнищата на корупцията в страните от Централна и Източна Европа и балтийските страни са по-ниски, те все пак са сравними с тези в държавите от Латинска Америка и Близкия изток и са значително по-високи от тези в страните, членки на ОИСР”.<sup>15</sup>

Опит за класифицирането на страните в преход с оглед определяне на подходяща антикорупционна стратегия за всяка от тях прави Американската агенция за международно развитие. Обособяват се пет типа посткомунистически държави в зависимост от напредъка на политическите и икономическите реформи. Първата е групата на консолидиращите се демокрации /централноевропейските, балтийските, Хърватия и Словения/, късни национално-формиращи се държави /повечето балкански страни/, демокрации в отстъпление /Русия, Беларус/, консолидиращи се автокрации /някои централноазиатски страни/ и държави в процес на конституиране /Косово, Босна и Херцеговина, Таджикистан/.<sup>16</sup>

Трябва обаче да се отбележи, че приведената класификация не отразява обстоятелството, че през изминалото десетилетие на прехода /т.е. 90-те години/ отделни държави преминаха през различни стадии на изграждане на своите институции и пазарна икономика. При това, ако в началото на въпросното десетилетие ситуацията в тях се характеризираше с бурни процеси на либерализация, а в страна като Русия и със стихийна регионализация и децентрализация в съчетание с правно-институционален хаос, бум на сивата икономика и на престъпността, то към края на 90-те в някои от тях се проявиха и трайни тенденции към стабилизиране на държавните институции, ограничаване ролята на частните групировки и дори белези на неоестатизъм.

## 7. Публично-частното партньорство срещу корупцията

Поради факта, че в страните в преход корупционните практики често пронизват и самите институции, призвани да ги санкционират, ролята на гражданското общество в противодействието на този феномен е още по-важна. Оптимални условия за постигането на успех в ограничаването на корупционния феномен възникват там, където общите интереси мотивират пълноценно сътрудничество между държавните институции, неправителствените организации, бизнеса и медиите.

По-конкретно в областта на противодействието на корупцията смисълът и целите на общественения договор са в създаване на “коалиция на почтеността” и в утвърждаване ценностите на прозрачността и отчетността. Това са същностни характеристики на демокрацията като идеал и социална организация.

Същевременно тяхното формулиране като самостоятелни критерии за успеха на реформите в страните от Централна и Източна Европа отразява функционалната им особеност в инструментариума на прехода. Нравственият интегритет, прозрачността и отчетността са не само крайни цели и критерии на демокрацията; в посткомунистическата среда те са преди всичко необходимите предпоставки за успешното осъществяване на

<sup>15</sup> *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. The World Bank, Washington, D.C., 2000, p. 13*

<sup>16</sup> *Corbin B. Lyday. U.S. Agency for International Development Bureau for Europe and Eurasia. A strategy for Combating Corruption, 2001, p. 22*

реформите и на първо място - за трансформирането на държавната собственост в частна. Опитът от изминалото десетилетие на посткомунистически промени показва, че подобна трансформация при отсъствието на изискванията за прозрачност и публичност може да доведе до такива социални феномени, които са отрицание на демокрацията и на принципите на пазарната конкуренция, а именно – корупция /подкупност, непотизъм, клиентелизъм, конфликт на интересите и др./, възраждане на авторитарни тенденции в управлението, бюрокрация и непрозрачност на публичния сектор, нарастване на сивата икономика, синтез между организирана престъпност и държавни структури, транснационална престъпност и т.н. Така например за част от постсъветските и балканските държави, провъзгласили “на хартия” принципите на демокрацията и пазарната икономика, корупцията е на път да се превърне във водеща характеристика на функционирането на държавата и на нейната икономика, чийто сив сектор почти се изравнява по обем с официалния.

За това антикорупционното публично-частно партньорство е формула, която може да бъде използвана в рамките на цялото общество единствено при управлението на реформаторско правителство, чиято политика е насочена към противодействието на корупцията и към гарантиране на публичност и прозрачност на държавните институции. За разлика от открито корумпираните авторитарни режими, при които гражданската антикорупционна инициатива по необходимост се конфронтира с властта, в случая става дума за инициатива, насочена към постигане на консенсус. Това означава антикорупционните интереси и приоритети на различните актьори в антикорупционната дейност да се съчетават и допълват в интерес на цялото общество.

Необходимостта от тясно сътрудничество и координация на усилията на трите обществени сектора – публичния, частния бизнес сектор и гражданското общество като цяло – произтича от констатацията, че корупционните практики се проявяват, макар и с различна интензивност, във всички области на обществената дейност. Широкият диапазон от дейности, които съдържат елемента на злоупотреба с власт за частни цели, по дефиниция изключва възможността проблемът “корупция” да бъде решен единствено с усилията на правоприлагащата сфера. Подобна констатация е особено валидна за страните в преход от Източна Европа, за които е характерно конфликтно съчетаване между стопанската реформа, от една страна, и реформата на правно-институционалната сфера, призвана да гарантира условията за законността на икономическите промени, от друга.

Може да се каже, че антикорупционният консенсус следва да бъде необходим анекс към формирането се в условията на посткомунистическа трансформация обществен договор; но това е такъв анекс, чието реализиране би следвало да предхожда и да улеснява изкрystalизирането на новата правно-институционална, управленска и бизнес среда, както и процеса на преразпределение на държавните ресурси и законовото уреждане на въпроса за собствеността и нейните нови носители. В този смисъл поставянето на тази задача в дневния ред на българското обществено развитие едва през 1997-98 г. бе закъсняло; но закъснял и неоправдано отлаган и осакатяван бе и самият процес на прехода в страната, колебаещ се между старата инерция и ценности и новите правила на демокрацията.

Целта на публично-частното сътрудничество е чрез оптимално съчетаване на всички антикорупционни инструменти да бъде постигнат траен и необратим ефект в

ограничаването на корупционните практики чрез повишаване на тяхната цена за склонните към злоупотреби с власт. Селективното използване на отделни инструменти може да даде само временен резултат, без да е в състояние коренно да промени съществуващата корупционна обстановка в дадена страна.

Осъзнаването на взаимодопълняемостта на усилията на различните социални актьори е важна предпоставка за осъществяването на публично-частното партньорство. Това, от една страна, допринася за разсейване на подозренията, че гражданските организации се стремят към подмяне на “компетентните органи” в противодействието на корупцията, а от друга страна, е аргумент в подкрепа на легитимността на усилията на неправителствените организации в рамките на антикорупционната инициатива.

## Литература

1. Корупция и контрабанда: Мониторинг и превенция. Второ преработено и допълнено издание, Център за изследване на демокрацията, 2000, София  
«<http://www.csd.bg/pdf/bg/corruption/full.pdf>»
2. Корупция и антикорупция. Сборник. Център за изследване на демокрацията, 2003, София, с. 139–149  
«[http://www.csd.bg/publications/ac\\_manual/parts/2.4.pdf](http://www.csd.bg/publications/ac_manual/parts/2.4.pdf)»
3. “Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate”, *The World Bank, Washington D.C.*, 2000
4. Corbin B. Lyday. “A strategy for Combating Corruption”, *U.S. Agency for International Development, Bureau for Europe and Eurasia*, 2001
5. Klitgaard, Robert, Maclean-Abaroa, Ronald, Parris, H. Lindsey. “Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention”, *Institute for Contemporary Studies, The World Bank, Washington D.C.*, 2000  
«<http://www.rgs.edu/faculty/profiles/CorruptCities.html>»

## Въпроси

1. Съществуват ли национални традиции на корупционно поведение в България?
2. Защо корупционните практики получиха широко разпространение след 1989 г.?
3. Каква е ролята на корупцията в процеса на присъединяване на България към Европейския съюз?
4. Кой е “архимедовият лост”, върху който обществото трябва да се опре в борбата срещу корупцията?
5. Вярно ли е, че страните в преход са по-корумпирани от развитите демокрации?

### Ключови термини

**Завладяване на държавата (state capture)** - С това понятие, което за пръв път бе въведено от експертите на Световната банка, се обозначава както създаването на корупционни лобита в държавните институции, които обслужват интересите на частни групировки, така и злоупотребата с власт от страна на партийни и държавни лидери и техни приближени за облагодетелстване на бизнесгрупировки.

**Входно-изходна икономика** - Това е такава корупционна схема, при която печелившите дейности на държавните предприятия /доставка на суровини и машини, реализация на готовия продукт и др./ се обсебват от частни фирми, докато пасивите остават за сметка на държавния бюджет.

**Източване на банки** - Специфична форма на корупция, при която ръководители и/или служители в държавни и частни търговски банки отпускат необезпечени кредити на свои близки или на корупционни контрагенти срещу процент от сумите. Този механизъм създаде явлението “кредитни милионери” и доведе до престъпно ограбване вложенията на хиляди хора в страните в преход.

### Основни тези

1. В условията на “държавен социализъм” голямата или политическа корупция е в значителна степен институционализирана чрез системата на привилегии и преразпределение на обществените ресурси “по заслуги” към режима.
2. Голямото разпространение на корупцията в условията на прехода се дължи преди всичко на съчетанието между мащабно раздържавяване на собствеността в условията на дълбока криза на държавността и по-конкретно на контролните и правоприлагащите органи, призвани да противодействат на корупционните практики.
3. Корупционната ситуация в страните в преход обаче е нееднородна: докато в някои от тях реформата разширява прозрачността и отчетността на публичния сектор, в други са налице процеси на завладяване на държавата чрез подмяна на обществени с частни и корпоративни интереси.

РАЗДЕЛ 2

**Антикорупционни стратегии  
в публичната сфера**



## 2.1. Партийни финанси и политическа корупция

*Добрин Канев*

### План

1. Партиите и корупцията
2. Източници на финансиране на партиите и корупционни практики
3. Антикорупционни мерки - отчетност, публичност и контрол на финансите на партиите

### 1. Партиите и корупцията

Признаването на партиите като основни и (засега) незаменими инструменти на демокрацията предполага техните разходи да се разглеждат като необходими разходи за нормалното функциониране на демократичната политическа система. Демокрацията несъмнено има своята цена и тя е сравнително висока.

Азбучна истина е, че политическите партии не могат да съществуват без пари. Парите са този ресурс, който позволява на партиите да преодолеят много дефицити и слабости в своята дейност. Предизборните кампании трябва да бъдат финансирани. Това се отнася и за цялостната дейност на партиите.

Нуждата от пари може да принуди (и както показва практиката често принуждава) политическите партии да ги търсят на "финансовия пазар". Затова не е чудно, че финансирането на политическите партии е една от областите, в които най-често се среща феноменът политическа корупция. Става дума за нейна особена форма, при която на пръв поглед няма лично облагодетелстване. Най-често партийните лидери и финансисти търсят не толкова преки лични изгоди, колкото осигуряване на по-изгодни позиции за собствената партия. Но, първо, това са позиции, от които в последна сметка се възползват и те самите. И, второ, което е още по-важно, подобна практика обикновено бързо дегенерира до тежко бреме, тегнещо върху цялата политическа система и подкопаващо нейната легитимност. По този начин се разкрива възможността върху действията на партиите да влияе не волята на гражданите, а волята на финансово силни групи, както и възможността от неправомерно обогатяване на личности и групи. Силната зависимост или задлъжняването на партиите спрямо определени икономически субекти може да доведе до извеждане на властта от политическото пространство в посока на спонсорите или кредиторите, което представлява реална опасност за демократичния ред.

Политическата практика през последните десетилетия показва, че и в страните с най-добре функционираща демокрация периодично избухват скандали, свързани с финансирането на политическите партии и на предизборните кампании.

*В края на 90-те години в Германия едно започнато от далечната от централите на политическата власт Аугсбургска прокуратура разследване, което нямаше за цел дори и разкриване на нарушения на партийното финансиране, задвижи лавина, която помете политическия елит на Християндемократическия съюз - най-моцната тогава политическа партия - и разтърси политическата система на считаната за*

*една от най-стабилните следвоенни демокрации в света. Мръсните партийни пари взеха главата дори на стилизирания до “баща на нацията” Хелмут Кол. Съдбата на нейната бивша посестрима – италианската християндемокрация – бе още по-тежка. Тя направо изчезна от политическата сцена в резултат на натрупваното продължително време омерзение от политическата корупция.*

В България сякаш няма подобни шумни скандали със сериозни политически последици, но причината за това е най-малко в липсата на корупционни практики в областта на партийното финансиране. В нашата страна изглежда само пресата се вълнува от големите суми, които по неясни канали се стичат към партии и към кандидати за публични длъжности. Допреди две години финансовите отчети на политическите партии се оказваха сред най-редките и курioзни документи на нашето политическо време. Всички институции срамежливо си затварят очите и ушите, когато чуят, че някой кандидат-кмет само за плакати е изхарчил многократно над допустимите средства. Изброяването може да продължи дълго, но многобройните случаи само ще потвърдят факта, че до ден днешен в новата ни демокрация няма партия, която да е пострадала поради финансови нарушения. В същото време Асоциация “Прозрачност без граници” през юли 2003 г. обяви, че българските граждани свързват корупцията в най-голяма степен именно с политическите партии. Очевидно постоянната “тиха” корупция в последна сметка подкопава доверието на гражданите не само в партиите, но и в политиката изобщо.

Следователно, за да се води ефикасна борба срещу корупцията като цяло, от особена важност се оказва проблемът за финансирането на политическите партии. Този проблем може да има различни аспекти, но очевидно един от най-важните е приемане и прилагане на законодателство, което ограничава възможностите за избягване на корупция.

Поради всичко това финансирането на партиите се е превърнало в ключов, но и много комплексен въпрос по отношение на политическите партии и на тяхното регулиране от страна на законодателя. Този подход доминира в значително по-голямата част от страните на ЕС, където се наблюдава тенденцията на нарастване на регулирането особено по отношение на финансирането, а с това и на ограниченията от страна на законодателя. Много европейски демокрации като Германия, Испания, Италия, Франция, Гърция, Португалия са включили в своите **конституции** текстове, отнасящи се за политическите партии. Практически във всички страни е налице и **обикновено законодателство**, отнасящо се до партиите в контекста на тяхното участие на избори или във връзка с регулиране на тяхното финансиране. А през последните десетилетия все повече европейски държави приемат **законали, посветени изключително на политическите партии**. На практика главната причина за приемането на закони за партиите бе именно необходимостта от правно регулиране на финансирането на партиите. В този смисъл и законите за партиите са преди всичко закони за финансиране на партиите. В настоящия момент над две трети от страните на ЕС разполагат със систематична уредба на правото на партиите, като изключение правят само Великобритания, Ирландия, Холандия и Люксембург. Същата тенденция наблюдаваме масово и в страните от Централна и Източна Европа, мнозинството от които имат такова законодателство или възнамеряват да го създадат.

*На пръв поглед България не прави изключение от тази тенденция. Още в първите месеци на прехода бе приет първият Закон за политическите партии, а през 2001 г. партийното законодателство се обогати с нов закон за партиите. В същото време качеството и на двата закона е далече от необходимото за ограничаване на корупцията в областта на партийното финансиране. Това е донякъде обяснимо по отношение на първия закон за политическите партии, който бе приет в самата зора на демократизацията. Целта му тогава бе по-скоро да се въведе партиен плурализъм и да се създадат най-общи рамки за формиране на нови партии. Проблемите за партийните финанси и особено за контрола върху тях останаха периферни. Липсваше ясно виждане за формите на финансиране на партиите, за контрола и санкциите при нарушения.*

*По-трудно обяснимо е, че в продължение на три парламентарни периода не бе предприето нищо, макар че във всеки един парламент бяха внасяни законопроекти за партиите. Едва четвъртият парламент – 38-то НС – прие нов закон през март 2001 г., който обаче до голяма степен повтори слабостите на първия закон. Това едва ли е просто нехайство. Очевидно е, че политическите партии, и най-вече тези, които през това време са управлявали, не са изпитвали нуждата да въведат ясни и контролируеми правила за своите финанси.*

От всичко казано дотук, произтичат няколко ключови въпроса, на които съвременните “стари” и “нови” демокрации непрекъснато търсят адекватни отговори:

- Как да се осигурят достатъчно финансови средства за дейността на партиите, като се избегне нелегалното финансиране, от една страна, и “самообслужването” на партиите от държавната хазна, от друга?
- Как да се избегне влиянието на заинтересовани финансови среди с техните частни интереси върху ориентацията и политиката на партиите?
- Как да се избегне неравнопоставеността на партиите, а с това и на избирателите на финансова основа?
- Как да не се допусне развихрянето на спиралата на непрестанно нарастващите нужди на конкуриращите се партии от повече и повече финансови средства?
- Как да се осигури действителен контрол и необходимата прозрачност и публичност по отношение на партийните финанси като най-надеждно средство против корупция?

В последна сметка отговорите на тези въпроси се изразяват в правни и политически решения в две ключови области – *първо, източниците на финансирането на партиите, и, второ, публичността и контрола на техните финанси.*

## **2. Източници на финансиране на партиите и корупционни практики**

Естественият източник на финансите на политическите партии изглежда членският внос. За нормалното си участие в политическия процес обаче партиите се нуждаят от стоки и услуги в много по-голям размер от това, което могат да им предоставят техните членове и привърженици. Средно в света членският внос формира само около 10 – 15 % от приходите на партиите. В България според официалните данни на самите партии за 2002 г. те се движат

от стойности близо до нулата при ДПС до малко вероятните 60% при Българската евролевица. По-реалистични изглеждат данните за СДС (13%) и БСП (26.7%).

**ТАБЛИЦА 2.1.4. Източници на финансиране на партии в България през 2002 г.**

ПОКАЗАТЕЛИ	ПАРТИИ					
	БСП	СДС	ДПС	НДСВ	БЗНС “Народен съюз”	БЕЛ
<b>Приходи – общо</b>	<b>2 508 135</b>	<b>1 935 700</b>	<b>435 931</b>	<b>122 794</b>	<b>130 475</b>	<b>251 632</b>
1. Собствени приходи –	1 686 975	1 129 276	43 831	122 794	36 703	251 632
общо, от тях от:						
а) членски внос	670 492	253 207	–	996	22 053	152 336
б) приходи от	64 268	337 063	–	–	4 301	–
недвижими имоти						
в) приходи от	2 630	–	–	–	–	–
издателска дейност,						
авторски права и						
ползване на						
интелектуална						
собственост						
2. Дарения и завещания	722 087	379 371	43 700	41 791	7 899	99 296
от физически лица,	–	–	–	–	–	97 796
в т.ч. анонимни						
дарения						
3. Дарения от	7 038,00	77 040	–	80 000	–	–
юридически лица,	–	–	–	–	–	–
в т.ч. анонимни						
дарения						
4. Други приходи	220 460	82 595	131	7	2 450	–
5. Държавна субсидия	821 160	806 424	392 100	–	93 772	–

*Източник: Сметна палата на Република България. Доклад за резултатите от проверките на отчетите за приходите и разходите на политическите партии за 2002 г. в: «<http://www.bulnao.government.bg>»*

Това означава, че партиите трябва да търсят голямата част от необходимите финанси от други източници, които в последна сметка остават или частният сектор, и/или държавата.

От всички източници на финансиране най-проблематични от гледна точка на корупцията са **даренията от частни лица и фирми**. Около въпроса за даренията най-често са възниквали политически скандали в демократичните страни. Същевременно точно в тази област са и първите държавни регламентации<sup>1</sup>. Една от причините е неизменно появяващите се практики на корупция, купуване на гласове и т.н.

Засега никой не възнамерява да забрани генерално частните дарения за политическите партии, доколкото това ще засегне сериозно свободата както на гражданите, така и на партиите. Същевременно обаче обикновено са налице редица ограничения по отношение на даренията за партиите.

<sup>1</sup> *Първият правен акт, който се опитва да въведе ограничения в това отношение, е издаден във Великобритания и датира от преди сто и двадесет години - Corrupt and Illegal Practices Act, 1883 г.*

Те се отнасят на първо място до **дарителите**. В законодателствата точно се регламентират типовете дарители, от които партиите могат да получават и от които не могат да получават финансови средства.

Всъщност проблемът с даренията лежи в техните мотиви. За външния наблюдател тези мотиви по правило остават неясни и подозрителни. Това се отнася обаче в много по-малка степен за относително скромните дарения на отделни граждани. Техните мотиви са по-разбираеми, а и чрез подобни дарения от множество хора очевидно не може да се очаква като резултат определено влияние върху партията или политиката. При големите дарения обаче по начало не може да се избегне подозрението, че те се дават в очакване на ответни услуги.

Поради това най-често съществуват ограничения и забрани по отношение на **даренията от юридически лица**. Още повече, че юридическите лица не участват на избори и не трябва да им се позволява да оказват влияние върху политическия процес.

В САЩ например такива дарения са забранени още от 1907 г. Наистина и там продължават да се откриват пътища за заобикаляне на забраната, но това не трябва да е аргумент срещу нея. Във Франция традиционно съществуваше такава забрана за всички юридически лица, която бе отслабена едва с последните промени в законодателството за партиите. В Германия тази забрана е разширена и спрямо професионални съюзи и организации, данъчно облагодетелствани юридически лица и политически фондации. Това се отнася и за дарения от чужбина, а над определен размер - и за анонимни дарения.

Ако това не се направи, трябва най-малкото да се въведе изискването за представяне на **отделен списък на дарителите и даренията** (над определен размер) с основните данни на дарителите. Това се практикува през последните години от все повече страни (например Германия, Гърция, Италия, САЩ) с цел по-добра отчетност и прозрачност на евентуалните зависимости на партиите. От друга страна, възможно е юридическите лица да бъдат правно задължени да обявяват предоставените от самите тях дарения. По този начин се допълват и засичат изискванията, предвидени в законодателствата за партиите. Такъв е например случаят с Франция и Великобритания.

Съществени проблеми и опасности от корупция възникват с **анонимните дарения**. В повечето случаи те са обект на забрана или на сериозни ограничения, доколкото са най-често използваният инструмент на политическата корупция.

В България анонимните дарения бяха забранени от първия Закон за политическите партии. Очакваше се тази забрана да остане и в новия закон. След ожесточени дебати обаче мнозинството в 38-то НС наложи разпоредба, която допуска анонимни дарения в широките рамки от 25% от годишната държавна субсидия за всяка политическа партия. Тази разпоредба бе оспорена дори от президента, който я върна за повторно разглеждане. Неговото вето обаче бе отхвърлено от мнозинството и тя остана в сила, с което несъмнено се отвори нова врата за корупционни действия. Още повече, че таванът е твърде висок. Партия, която получи например 2 млн. гласа може да получи до половин милион лева анонимни дарения. Според оценки на Сметната палата анонимните дарения по време на кампанията за парламентарни избори през 2001 г. са достигнали сумата от 1 млн. лв, което е една девета от всички приходи на партиите. Пет партии или коалиции са декларирали получаването на анонимни дарения. Три от тях са сред четирите партии, влезли в парламента.

Ограничения и забрани съществуват и по отношение на **даренията от чуждестранни държави и организации**.

Според стария закон политическите партии не могат да получават дарения от чужди държави и организации, както и от анонимни източници. Позволен са даренията от граждани, в т.ч. и от чужди граждани, в размер до 500 долара годишно (при групи лица – 2000 долара). Новият закон обаче поддържа забраната само за чуждестранни правителства, държавни дружества и правителствени организации, но не и за нестопански организации, в т.ч. и партии.

Един от ключовите въпроси във връзка с корупцията е въпросът за **даренията от държавни фирми и организации**. Старият закон за партиите забраняваше даренията от учреждения, предприятия и организации. Новият закон обаче се оказва много “по-либерален”. Сегашният български регламент – забрана за финансиране само от предприятия с над 50% държавно или общинско участие – създава възможността за вторично субсидиране на партиите с държавни пари, особено на управляващите партии.

Друг важен проблем е свързан с **допустимия размер на дарението**. В първия Закон за партиите дарения от граждани, включително чужденци, са допустими до 500 долара годишно (при групи граждани – до 2000 долара). Според новия закон е поставена високата граница от 30 000 лв. за дарения от едно и също физическо или юридическо лице.

**ТАБЛИЦА 2.1.5. Разрешени дарения съгласно българското партийно законодателство**

	Чужди държави	Чуждестранни юридически лица	Чужди граждани	Фирми с чуждестранно участие	Държавни предприятия с държавно участие	Предприятия	Анонимни
Закон за политическите партии (1990)	Не	Не	до \$500 годишно	–	Не	Не	Не
Закон за политическите партии (2001)	Не	Не за държавни фирми	Да	–	Не	–	до 25% от годишната държавна субсидия

Една от съществените слабости на първия закон за партиите в България, довела до значителни корупционни явления, бе предвидената възможност партийни фирми да ползват **данъчни и митнически облекчения**. На тази основа в първите години на прехода Министерският съвет оправомощи партийни фирми и фондации да ползват такива привилегии, с които бе систематично злоупотребявано. Трябваше да мине известно време, за да бъде премахната тази практика, което бе използвано от недобросъвестни партии и политици. В този период бяха създадени масово фантомни партии с цел контрабанда на цигари, алкохол и горива, за фиктивен износ и пр.

Важен е и въпросът **кой получава и управлява даренията**. В някои страни (Франция и Белгия) се изисква даренията да се получават и управляват от специално оправомощени

за това и подлежащи на съответен контрол физически и юридически лица. Обикновено е въведено и ограничение на размера на даренията, които се освобождават от данъци. Границата силно зависи от това, дали съществува държавно финансиране на партиите или не. В много случаи съществуват и горни граници на допустимия размер на дарението.

Опасностите, произтичащи от изключително частното финансиране на партиите, са забелязани отдавна. Сред тях са попадането в силна зависимост от частни интереси и непрекъснатите опити за корупция. Като най-добър изход още през 1928 г. бившият германски канцлер Густав Щреземан за пръв път постави необичайния за това време въпрос за публично финансиране на партиите. Тази идея обаче бе реализирана чак три десетилетия по-късно. Навлизането на държавата в сферата на финансиране на политическите партии стана факт в един момент, когато практически във всички западни демокрации се засили убеждението, че частното финансиране, от една страна, не е достатъчно за нарасналата дейност на партиите, а от друга страна - довежда до поредица от корупционни скандали, които ерозират легитимността база на демокрацията.

Изходът от това положение във формата на **държавно финансиране** се появи за пръв път в началото на 50-те години в Германия, а след това и в Холандия с промени в данъчното законодателство, които допускат освобождаване от данъци на вноски и дарения за политическите партии.

Тези първоначално спорадични и несвързани помежду си случаи на държавно финансиране към края на 60-те и през 70-те години доведоха до пробив в начините на финансиране на партиите и през следващите десетилетия се развиха в широкообхватна система на непряко и пряко държавно финансиране на политическите партии. Така че днес вече може съвсем определено да се твърди, че **пълната независимост на партиите от държавата по отношение на финансирането нито е възможна, нито е желателна**. Реално във всички европейски страни държавата се изявява и като финансираща институция за партиите, независимо дали това става опосредствано чрез предметни услуги или субсидиране на парламентарната дейност, на политическото образование или на предизборната борба, или пък се прави явно като финансиране на общата дейност на партиите.

Връщането към чисто частно финансиране на партиите вече не е алтернатива никъде по света. Навсякъде то се счита малко или повече за реликва на отминал индивидуализъм, която само прикрива факта, че подобно вливане на средства в партиите в последна сметка възпроизвежда икономическата и социалната структура на даденото общество и създава трудно контролируеми възможности за корупция.

В първия Закон за партиите в България имаше неангажираща разпоредба, че източник на партийните финанси могат да бъдат и субсидии от държавния бюджет. В новия закон тази възможност вече бе изрично включена и бе въведено финансиране на партиите за тяхната цялостна дейност.

Държавното финансиране на партиите отвори или постави в нова светлина и някои от другите типични за финансирането на партиите проблеми. Създават се условия за различни видове корупционни практики, когато държавното финансиране прави партиите привилегировани клиенти на държавната хазна.

Съществен от гледна точка на саморазвиващата се спирала на държавните разходи за партиите е въпросът *предвижда ли се горна граница на държавната субсидия за партиите*. Този проблем е свързан с опасността от прекалено голямо нарастване на държавното финансиране за партиите. Поради това в много случаи съществуват и

ограничения за общата сума на отпусканите средства. Тя се определя или абсолютно (Германия, Белгия, Италия), или като процент от приходите на бюджета (Гърция, Франция, Испания), или остава свързана с изборните резултати.

В последно време особено актуален стана въпросът *зависи ли държавната субсидия от собствените усилия на партиите*. От гледна точка на по-старото и на действащото българско законодателство тя зависи само от изборния резултат, което вероятно не е достатъчно. Някои законодателства (германското) специално стимулират набирането на партийни финанси от собствени приходи (членски внос, други вноски, дарения), като отпускат държавна помощ в съответствие с тези приходи. Така се цели запазването на жизнеността на партиите и разширяване на техните връзки с обществото, а не превръщането им просто в потребители на държавни средства.

И в Германия в началото се считаше за естествено партийната дейност да се финансира изцяло от частни средства. Членове, симпатизанти и тези, които очакваха полза от партиите, внасяха индивидуално своите средства в партийните каси. Опитът от Ваймарската република с крупните спонсори (най-вече съюзът на нацистката партия и тежката индустрия) доведе до включването на конституционен текст, изискващ отчетност по отношение на произхода на придобитите от партиите средства. Публичните субсидии на партиите бяха нещо напълно непознато. Промяната настъпи през 1954 г. с промени в данъчното законодателство, които допускаха данъчно облагодетелстване на дарения за политически партии. Липсата на всякаква горна граница в това отношение обаче принуди Конституционния съд през 1958 г. да обяви за антиконституционно неограниченото освобождаване от данъци на дарения за партиите поради нарушаване на тяхната равнопоставеност. Същевременно със същото решение съдът допусна възможността държавата да предоставя финансови средства на участващите в изборите политически партии.

***Законодателно регулиране на финансирането на политическите партии в Германия***

*За пръв път подобни средства бяха предвидени във федералния бюджет под графата “Субсидии за насърчаване на дейността по политическото образование” през 1959 г. Тогавашната обща сума от 5 млн. марки нарасна до 1966 г. на 38 млн. марки годишно. Срещу тази практика бяха отправени няколко жалби в Конституционния съд. През лятото на 1966 г. Конституционният съд прие решение, което обяви за несъвместимо с конституцията “покриването от страна на държавата на финансовите нужди на партиите в пълния или в по-големия им обем”. Допустимо е обаче партиите да възстановяват с държавни средства необходимите си разходи по една съобразна предизборната кампания.*

*Това мнение залегна в основата на приетия от Бундестага през юли 1967 г. Закон за политическите партии. Съгласно неговите разпоредби партиите с определено влияние на изборите (установено най-напред на 2.5%, а от 1969 г. – на 0.5% от подадените действителни гласове за партийни листи) получават сумарно възмездяване на разходите си по предизборната борба. По този начин обаче се създаде и изкуствено разграничение между предизборната дейност на партиите (оценена като общественополезна) и другите форми на партийна дейност. Това,*

комбинирано с липсата на изискване за обявяване на разходите по пера на партиите, криеше опасности за различен род заобикаляне на закона.

От 1.1.1994 г. влязоха в сила съществени изменения в Закона за партиите, третиращи преди всичко финансирането на партиите. Най-важното в тези изменения бе, че на мястото на дотогавашния принцип за възстановяване на разходите за предизборна борба бе въведен новият принцип за частично държавно финансиране на цялостната дейност на политическите партии. Законът предвижда държавното финансиране на партиите да става на базата на подадените действителни гласове на избори за Европейския парламент, за Бундестаг и за лендерски парламенти, като партиите получават ежегодно по 1 DM за всеки спечелен от тях глас (1.30 DM за първите 5 млн. гласа). Наред с това обаче се предвиждат и държавни средства в съответствие с размера на частните вноски (членски внос и дарения), като на всяка марка такива вноски се превежда половин марка бюджетни средства. Въвежда се и горна граница, като се вземат предвид само вноски до 6000 марки на физическо лице. Даренията от юридически лица престават да се облагодетелстват в данъчно отношение, а крупните дарители (над 20 000 марки) се обозначават поименно.

Законът фиксира и абсолютна горна граница на държавното финансиране на партиите - 245 млн. марки (разпоредба от 1998 г.) за всички партии, които отговарят на изискванията - 0.5% гласове на федерални и европейски избори и 1% - на лендерски избори.

В Закона силно е подчертана идеята за свободата на партиите спрямо държавата и за необходимостта от дълбока връзка на партиите с обществото, която изисква само частично финансиране на общата им дейност. В тази връзка критерии за държавно финансиране стават не само успехите на избори, но и големината на членския състав и размерът на друга финансова подкрепа, идваща от обществото.

Фактически се създава една относителна горна граница на държавното финансиране на партиите, която е обвързана с размера на собствените им приходи. Целта е очевидна - държавното финансиране в по-голяма степен да се свърже с близостта на партиите до гражданите. Гражданският ангажимент става важен критерий за финансирането на партиите и оттам за тяхната успешна дейност. Избухналият скандал с "черната каса" на Християндемократическата партия, в който бе замесен и бившият канцлер Хелмут Кол, представлява доказателство, че дори страни със сравнително добре уредено законодателство на партийните финанси не са защитени от крупни злоупотреби. Същевременно разкритията допринесоха за прочистване на партийната практика от съмнителни или откровено незаконни финансови операции, които в крайна сметка водят до криза на доверието в политическата система като цяло и дори имат негативно отражение върху икономиката на страната.

Актуалният дебат около финансирането на партиите и на кандидатите им по време на избори в САЩ се фокусира главно около влиянието на "големите пари" върху политиката. Това доведе дори и там до повик за публично финансиране на предизборните кампании, въпреки традиционното нежелание на американския данъкоплатец да плаща за разходи на политически партии и техни кандидати.

***Законодателно регулиране на финансирането на политически партии в САЩ***

*Сега действащият закон е приет през 1974 г. след Уотъргейт и е изменен през 1976 г. Той предвижда пълно публично финансиране на президентските кандидати на двете големи партии и частично финансиране на кандидати на други партии, получили най-малко 5% от гласовете. Това е възможно и за кандидатите на предварителните избори, при положение, че те приемат определените лимити за разходи по кампанията си.*

*По такъв начин в САЩ федералното правителство осигурява финанси само за кандидати за президент при определени условия, а някои щати осигуряват финансова подкрепа за политически кампании. Към 1999 г. почти половината американски щати (24) предвиждат цялостно или частично публично финансиране на политически кампании.*

Напоследък се появяват много предложения (голяма част от които идват от самите избиратели и техни граждански организации) за разширяване на публичното финансиране на политическите кампании. Съществуват и ред опасения за още по-голямо укрепване на позициите на заемашите в момента даден пост, за който кандидатстват отново. Като противотежест на тази тенденция в Минесота например се отпускат публични средства на кандидата, равни на половината от разходите, направени срещу него.

Другата възможност е да се издигат кандидати, които разполагат с по-голяма обществена подкрепа. Един от вариантите се вижда в раздаването на ваучери на избирателите да подкрепят кандидат на техния избор.

Това раздвижване на общественото мнение, поддържано от последните скандали около финансирането на кампанията на Бил Клинтън, стигнаха и до Конгреса. Основната цел е да се прегради пътя на така наречените дарения във вид на soft money – парите, които една партия или организация може да набере без ограничения и да предостави на кандидатите. През пролетта на 2002 г. президентът подписа законите, внесени в Конгреса именно с тази цел.

### **3. Антикорупционни мерки - отчетност, публичност и контрол на финансите на партиите**

Всяко едно правно регулиране на партийните финанси е неразривно свързано с възможността да се контролира неговото спазване. От тази гледна точка не е случайно, че въпросът за контрола на партийните финанси е залегнал директно в конституциите на ред европейски държави. Такъв е случаят с Германия, Гърция, Португалия.

За да е възможен този контрол, е необходимо преди всичко да са създадени условия за обхващане и проследяване на самото финансиране. В това отношение особено ярко се проявява противоречието между свободата и институционализацията на политическите партии. В същото време свободата и задължението за отчетност не се изключват взаимно дори и в чисто пазарните отношения. В интерес на честната и лоялната конкуренция между политическите партии е съществуването на определени задължения по отношение на счетоводството и отчетността на всички политически партии. Наличието на такива правила прави прозрачна борбата за политическа власт и съответства на демократическите принципи. Това се отнася за всички форми на финансиране на

политическите партии, но има особена сила за държавното финансиране, доколкото става дума за средства на всички данъкоплатци.

Почти повсеместно съществува в една или друга степен задължението партиите да водят **счетоводство и финансова отчетност**. Това се предписва както от уставите на самите партии, така често и от действащото право. В тази връзка обикновено се предписват отделните пера на приходите и разходите, както на имуществото и дълговете. Важно е да се определи за кои организации на партиите то е валидно (в противен случай често възникват проблеми с близки до партиите организации, които не са непосредствено включени в партийната структура). Такива изисквания съществуват в Германия, Гърция, Италия, Испания, Португалия. През последните години това направи и Дания, а в Белгия и Франция изискванията бяха разширени. В Холандия това се отнася за партиите, но важи за приходите на “дъщерните” организации на партиите. Във Великобритания, където господства идеята за свободата на партиите спрямо държавата, партиите не подлежат на подобна отчетност (дори и подкрепяната от държавата опозиция), но това се отнася за профсъюзите, депутатите и разходите по предизборната борба.

До 1996 г., когато бе приет Закона за счетоводството, партиите в България на практика не бяха задължени да водят собствено счетоводство по определени правила. Категорична разпоредба в този дух липсваше и в първия закон за партиите, макар че бе споменато задължението им да представят годишни отчети за размера и източниците на своите приходи и разходи. Вторият закон съдържа кратка разпоредба, която задължава всички партии да представят до 15 март отчета си за предишната година.

Често още в процеса на водене на счетоводството се включват определени от закона институции, най-често *одитори*. В страни като Белгия и Франция новото партийно законодателство изисква създаването на отделни органи за управление на партийните финанси - нестопански организации (Белгия), дружества за финансиране на предизборната борба (Франция) или специално упълномощени за това лица.

Счетоводството на политическите партии по задължително предписани пера, разбира се, подобрява прозрачността на финансите, но не е достатъчна гаранция срещу злоупотреби.

Друг важен аспект на контрола на партийните финанси е свързан със създаване на *специални органи за водене на отчетност* на партията, където отговорността е точно локализирана и контролът и публичността са по-лесно осъществими. Става дума за дружества с нестопанска цел с такъв предмет на дейност (Белгия), за дружества, комисии или комитети по кампаниите (Франция, САЩ), или за специални пълномощници (Испания). От друга страна, например в САЩ и самите фирми са длъжни да формират комитети за политическо действие, за да могат да правят дарения, като тези дарения трябва да се обявяват. Всички петдесет щата имат подобни разпоредби, но те често не се прилагат.

Другият аспект на отчетността е въпросът за нейната **публичност**, която е необходима предпоставка за контрол от страна на обществеността и на държавата. Самото публикуване на финансовите отчети на партиите представлява форма на контрол, доколкото от тях би могло да проличи евентуалното обвързване на партиите с определени спонсори, спецификата на използването на средствата, както и степента на задължняване.

В повечето страни на ЕС съществува изискването за публикуване на финансовите отчети на партиите или от самите тях (Гърция, Италия), или от парламента (Германия,

Франция, Белгия). Това изискване за публичност обикновено се отнася и до даренията, доколкото те се описват поотделно.

Съгласно първия Закон за политическите партии в България тяхната финансова дейност е явна. Същевременно там не бе предвиден механизъм, който да принуждава партиите да публикуват данните за финансовото си състояние. Показателно е обаче че във втория закон от 2001 г. не фигурира специална разпоредба, предвиждаща публичност на партийните финансови отчети. Едва от 2002 г. Сметната палата започна да публикува най-общи финансови отчети на партиите, ако те изобщо са ги предали. През 2003 г. например само 55 от общо 275 регистрирани партии са дали отчет за приходите и разходите си. Макар че с това те са нарушили закона, не ги очакват санкции, доколкото това може да бъде само спиране на държавната субсидия за съответната година, а всички тези партии не очакват такава субсидия.

От тази гледна точка не е случайно, че българската общественост в мнозинството си оценява партийните финанси като нещо непрозрачно и неясно. Специално разработен за целта индекс на Асоциацията “Прозрачност без граници” показва твърде ниска стойност – 2.44 при възможен максимум 10.

Самият **контрол на партийните финанси** обикновено протича на три равнища - вътрешнопартийно; парламентарно; независимо от парламента.

- Най-напред самите партии имат интерес, дори и без да са принуждавани от държавата, да си изградят ефективен механизъм за вътрешен финансов контрол като включат външни одитори. Понякога държавата специално предписва това на партиите. В някои случаи партиите са задължени да включат в процеса на вътрешния си финансов контрол специално създадени от тях за тази цел институции. В Белгия това е обединение с нестопанска цел, във Франция – дружество за финансиране на предизборните кампании, в Испания – изборен пълномощник. Наред с това на много места съществуват разпоредби, които точно определят носителите на финансова отговорност в партиите, като предвиждат участието на одитори (Германия, Италия, Европейски парламент).
- На второто равнище задължението за публичност на финансите води до включване на парламента като контролен орган по отношение на финансовите отчети. Обикновено това става или чрез неговия председател (Германия, Италия) или чрез специализирани парламентарни комисии (Белгия, Гърция, Испания, Европейския парламент). Степента на контрол обаче е твърде различна. В Германия например президентът на Бундестага е длъжен да извърши само формален контрол, докато в Европейския парламент контролът е значително по-интензивен.

Първият Закон за политическите партии в България определи като контролна инстанция “парламентарно-обществен постоянно действащ орган към Народното събрание”. На практика такава роля играеше специална постоянна парламентарна комисия или пък контролът бе прехвърлян към бюджетната комисия. Резултатът бе плачевен.

По начало контролът над партийните финанси едва ли може да бъде достатъчно надежден, когато е концентриран в ръцете изключително на парламентарно тяло. Близостта между партии и депутати е ясна и поради това независимостта на подобна контролна инстанция може да се окаже илюзорна.

Именно поради това напоследък особена тежест придобива третото равнище, което има предимства като специализирано и експертно знание и критична дистанция. Такъв е например случаят с Франция (Конституционният съвет - за президентските избори, а за парламентарните избори – независима от правителството и парламента комисия) и Испания (Избирателната комисия и Сметната палата).

Интересен в това отношение е преди всичко американският опит с независимата Федерална избирателна комисия, съставена от по трима представители на двете големи партии. Създадена с цел да следи спазването на закона за финансиране на партиите и кандидатите, тя има право да преглежда отчетите на партиите и да прави инспекции във всички техни структури. Дарения над двеста долара се регистрират с името, адреса и професията на дарителя, както и с размера на дарената сума. Освен това кандидатите са длъжни да обявяват пред комисията всички свои разходи над двеста долара. Докладите на комисията се публикуват на всеки три месеца.

В такъв дух е издържано решението на българския закон за политическите партии от 2001 г., което определя Сметната палата като контролен орган на приходите и разходите на партиите. Сметната палата е задължена да се произнася по отношение на финансовите отчети на партиите шест месеца след срока за тяхното предаване. В същото време обаче в закона не е записано, че отчетите подлежат на проверка за спазване на изискванията за водене на финансова документация и за тяхната достоверност. Не е случайно, че председателят на Сметната палата често критикува това законодателно решение, което силно ограничава възможностите за действителен контрол: Законът не дава право не само на проверка на място на отделните отчети, а и не предвижда последваща проверка на истинността на тези отчети, дали те съответстват на първичните документи – дарителските актове, приходни касови ордери и т.н.

Контролът предполага и възможността за **санкции** при закононарушения. Те включват обикновено неизплащане или редуциране на държавните средства за партийно финансиране (Белгия, Германия, Гърция, Испания), прекратяването му за определен срок, отпадане на данъчни облекчения (Германия, Италия) и др. Санкциите се прилагат или от самата контролна инстанция, или по специална процедура. Понякога в нея се включва и парламентът (Испания).

Новото френско законодателство за партиите отива значително по-далече по въпроса за санкциите. При тежки нарушения съдът може да отнеме мандата на кандидата или да му откаже за една година правото да бъде избран. За периода 1988 – 1996 г. на четирима френски депутати е бил отнет мандатът поради такива причини. Освен това са възможни и наказателно-правни санкции – затвор до една година.

Такива санкции са предвидени и от британското законодателство при нарушаване на разпоредбите за ограничаване на средствата за предизборни кампании, в Германия – за данъчни измами при дарения за партии.

Най-голямата слабост на действащото българско законодателство е липсата на реални възможности за упражняване на санкции върху партиите при неизпълнение на техните задължения от финансово естество. Наистина в стария закон за партиите съществуваше подобна санкция като конфискация на имуществото на партията в полза на държавата, ако тя не спазва изискванията по отношение на своето финансиране. Тази разпоредба обаче никога не е била прилагана и практически не може да бъде приложена например спрямо управляваща партия.

При наличието на такива празноти в законодателството естествено в България съществуват масово корупционни явления при финансирането на политическите партии. Още повече, че някои партии успяват да заобиколят дори и наличните забрани и ограничения, като използват двойно счетоводство или просто не се съобразяват със закона. В последна сметка това се дължи главно на практическата фиктивност на контрола и санкциите.

В годините след приемането на втория закон за партиите не са преставали критиките към негови основни разпоредби. В 39-то НС са внесени два законопроекта за изменения или за нов закон. Обявени са такива намерения и от страна на управляващата партия НДСВ. Основните идеи за промени се свеждат до пълна забрана на анонимните дарения и на възможността на партиите да получават финансова подкрепа от дружества, в които има каквото и да е държавно или общинско участие, а не само от такива с мажоритарно участие, какъвто е случаят в момента. Към това се добавя и искане за забрана за финансиране на партиите от търговски дружества, занимаващи се с хазартна дейност, от религиозни организации и нестопански организации, промяна в механизма за определяне на държавната субсидия, както и въвеждане на задължително изискване партиите да са представили отчети за последните три години, за да бъдат допуснати до участие в избори.

До лятото на 2003 г. обаче нищо съществено не се е случило в законодателен план.

Несъмнено правното положение на партийните финанси трябва да бъде значително по-прецизно регулирано. Трябва да се има предвид все пак, че това е необходимо, но не и достатъчно условие за ограничаване на корупцията.

Дори и при най-добра нормативна база никой не може да гарантира например, че компетентните служби, назначавани и зависими от правителството, ще разследват и доказват нарушения, извършени от управляващата партия или коалиция.

И тук стигаме до един основен проблем за българската политика. Политическата корупция, в т.ч. и корупцията, свързана с финансирането на политически партии, се характеризира освен със злоупотреби, но и със стремеж за установяване на **контрол (и дори монопол) върху политическата власт** посредством недемократичното използване на позициите в законодателните и изпълнителните органи на властта.

Манипулирането на достъпа до обществените ресурси и различните обществени позиции е по-трудно различимо с правни средства. Възможността да бъде контролиран този достъп благоприятства развитието на клиентелизма и зависимостта от определен режим или определена форма на управление. Колкото повече дадена група разполага с неограничена власт, толкова по-големи са възможностите за създаване на мрежа от привилегии и за купуване на лоялност.

В голямата си част преходът към демокрация в България е белязан от подчертаната воля на големите партии да концентрират властта в свои ръце и да изолират политическите опоненти. Всяка политическа партия, спечелила избори, се стреми да извлече предимства от правителствения си статус в полза на партийни, а понякога и на лични цели.

Английският изследовател Пол Луис определя този процес като възникване на “крехък” модел демокрация, при който изборната победа открива пътя за относително неограничено преследване на партийни и лични ползи. Участието в правителството е свързано с преференциален достъп до определени държавни ресурси. Те не могат да бъдат дефинирани като директни източници на партийно финансиране, но несъмнено

резултатът е контрол от страна на партията върху средства, които тя иначе не би имала. Използването на такава привилегирована партийна позиция е възможно само докато съответните партии участват във властта. Партийният монопол върху държавни ресурси не фигурира в партийните отчети за техните приходи и разходи, но на практика увеличава финансовите им възможности.

Затова само децентрализацията на властта и взаимният контрол между институциите може да държи успешно корупцията в шах.

Едва ли някой живее с илюзията, че е възможно да бъде изградена политическа система, при която корупцията да е напълно изключена. В политическата система обаче трябва да се институционализират такива механизми, които дори и да не предотвратяват напълно нарушенията, ще затруднят тяхното извършване.

## Литература

1. ЧИСТО БЪДЕЩЕ. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията, *Коалиция 2000*, 1998, София
  2. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес. *Коалиция 2000 / Център за социални практики*, 1999, София
  3. Канев, Добрин и Антоний Тодоров. Законодателна уредба на статуса и финансирането на политическите партии. *Народно събрание, Отдел "Парламентарни изследвания"*, 1996, София
  4. Доклад за резултатите от проверките на отчетите за приходите и разходите на политическите партии за 2002 г. *Сметна палата на Република България*, 2003, София <<http://www.bulnao.government.bg>>
  5. Николов, Георги. Законът не ни позволява пълен контрол над партийните финанси, в. "Седм", 20 юли 2001
  6. Lewis, P. "The Financing of Political Parties in Poland", *Paper presented at the Conference on Corruption and Party Finance, Riga, 24-26 November 2000*
- Виж <<http://www.anticorruption.bg>> - Българският антикорупционен портал

## Въпроси

1. Каква е спецификата на корупцията, свързана с политическите партии, и как може тя да бъде ограничавана?
2. Кои са основните области на законодателни действия за борба с партийно-политическата корупция?
3. Как трябва да се регламентират източниците на финансиране на политическите партии, за да се избягва корупцията?
4. Каква е ролята на държавното финансиране на партиите с оглед на борбата с корупцията?
5. Как трябва да се осъществяват контролът и санкциите по отношение на партийните финанси, за да се сведе до минимум възможността за корупция?
6. Каква роля играе публичността на финансите на партиите в процеса на ограничаване на политическата корупция?

7. Какъв е по-широкият политически контекст за успешно ограничаване на политическата корупция?

### **Ключови термини**

**Партия** - Колективен субект, който участва или претендира да участва във властта. Партиите се характеризират със своята организация, връзка с поддръжниците и симпатизантите, идеологически облик и членски състав.

**Политическа система** - Органична форма на политическата организация на обществото, която включва институциите на държавата, участващите в политическия процес организации (партии, профсъюзи, лобита, граждански движения), действията на политическите актьори и изпълняваните от тях функции.

### **Основни тези**

1. За да осигурят нормалното си функциониране политическите партии търсят различни източници на финансиране, някои от които крият значителни рискове за възникване на политическа корупция.
2. Политическата корупция, свързана с политическите партии, е много коварна, доколкото манипулира достъпа до обществените ресурси и различните обществени позиции.
3. Прецизното регулиране на източниците и на начините на финансиране на политическите партии е ключово средство за борба срещу политическата корупция.
4. Изключително частното финансиране на партиите крие значителни рискове от корупция, поради което стана необходимо да се допълни и с държавно финансиране на партиите.
5. Държавното финансиране на партиите създава възможности за засилен контрол върху партийните финанси, тяхното придобиване и изразходване. Необходима е добре функционираща и включваща външни инстанции система на отчетност и контрол на партийните финанси. Без достатъчна публичност не е възможен ефикасен контрол върху финансите на партиите.

## **2.2. Борбата с корупцията в държавната администрация**

*Невяна Кънева и Мария Йорданова*

### **План**

1. Специфични причини за корупция в администрацията на изпълнителната власт
2. Корупционни практики в администрацията на изпълнителната власт
3. Противодействие на корупцията в държавната администрация
4. Институциите от типа на омбудсмана - механизъм за външен контрол върху администрацията и ограничаване на корупцията

### **1. Специфични причини за корупция в администрацията на изпълнителната власт**

#### **1.1. Изпълнително-разпоредителният характер на административната дейност**

Държавната администрация, която подпомага органите на изпълнителната власт, има за основна функция да реализира изпълнението на законите. Практическото прилагане на законите е свързано с постоянен контакт с граждани и юридически лица, които се явяват адресати на законовите норми. Тази интензивност на взаимоотношенията е причина корупцията да засяга в по-голяма или по-малка степен администрациите на всички органи на изпълнителната власт. Същевременно, тъй като административната дейност е вторична, подзаконова дейност, несъвършеното законодателство представлява сериозен корупционен фактор. От една страна, неясните и противоречиви законови разпоредби дават възможност за произволни тълкувания, водещи до злоупотреба с властови ресурси, и за разширяване на вземането на решения по целесъобразност. От друга страна, непълното уреждане на обществените отношения на законово ниво дава възможност с издаваните от органите на изпълнителната власт нормативни актове да бъдат решавани въпроси от значителен обществен интерес, който естествено провокира проявата на корупционно поведение от страна на заинтересованите.

#### **1.2. Липсата на ясно разграничение на компетентностите между различните администрации и между различните нива вътре в отделните администрации**

Различните и променливи задачи, които има да решава изпълнителната власт, предопределят разнообразието от органи и дейности, чрез които се осъществява държавното управление. Когато тези органи и техните администрации не се вписват в единна йерархическа система, нямат ясно формулирани компетентности и отговорности, не само се намалява потенциалът за ефективно управление на обществените процеси, но и се създава среда, която е благоприятна за корупция. До същите резултати води и липсата на ясно разграничение между организационните нива в държавната администрация, едни от които осъществяват политическия процес на вземане на управленски решения, а други - процедурите по тяхното реализиране.

ТАБЛИЦА 2.2.6. Степен на разпространение на корупцията в публичния сектор\*

	Април 1999	Септ. 1999	Януари 2000	Април 2000	Септ. 2000	Януари 2001	Октомври 2001	Януари 2002
Митници	8,78	9,10	9,02	9,10	8,90	8,96	9,06	8,95
Агенция по приватизацията	7,46	7,86	7,96	8,28	8,06	8,24	8,66	8,57
Съдебна система	7,62	7,88	7,68	7,68	7,60	7,82	8,04	8,21
Данъчни служби	7,10	7,98	7,68	7,56	7,54	7,42	7,62	7,72
Отраслови министерства	6,94	7,40	7,24	7,44	7,50	7,56	7,12	7,34
Полиция	7,16	7,54	7,30	7,24	7,14	7,36	7,34	7,22
Парламент	6,78	7,16	6,96	7,24	7,42	7,46	6,78	7,18
Комитет по енергетика	6,40	6,84	7,00	7,10	7,00	6,82	6,80	7,08
Областни управи	6,90	7,32	7,02	7,04	6,94	6,90	6,90	7,01
Комисия за защита на конкуренцията	6,14	6,40	6,18	6,68	6,54	6,84	6,88	7,00
Правителство	6,58	7,12	6,94	7,10	7,44	7,42	6,44	6,87
Общинска администрация	6,64	7,24	6,82	6,74	6,54	6,54	6,58	6,73
Комисия за ценни книжа и фондови борси	6,24	6,28	6,22	6,50	6,46	6,48	6,40	6,73
БТК	–	–	–	6,28	6,60	6,30	6,42	6,63
Сметна палата	5,74	5,86	5,54	5,84	5,98	5,82	5,72	6,07
БНБ	5,34	5,32	5,34	5,16	5,72	5,48	5,24	5,49
Армия	4,88	5,06	5,06	5,08	4,98	4,80	4,70	5,13
Национален статистически институт	4,80	4,54	5,00	4,68	5,02	4,76	4,61	4,68
Президентство	4,46	4,50	4,28	4,52	4,52	4,24	4,26	4,63

Източник: СМК на Коалиция 2000, януари 2002

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

### **1.3. Бюрократизъм и неефективност на администрацията**

Предвид обстоятелството, че преобладаващата част от законите, регламентиращи дейността на държавната администрация, са резултат от законодателната инициатива на Министерския съвет, в крайна сметка административните процедури се създават от самата администрация. Поради това често пъти те включват сложни и неясни правила, според които основната тежест пада върху потребителите – граждани и юридически лица, а резултатът не е нормативно гарантиран, тъй като зависи от прекомерната дискреция на отделния служител. Тези процедури остават впечатлението, че са създадени, не с цел реализирането на законните интереси на гражданите и юридическите лица, а за да се оправдае съществуването на съответната административна структура. В този смисъл бюрократията и неефективността на държавната администрация са едни от основните причини за пораздането на корупционни практики в сферата на изпълнителната власт.

### **1.4. Липсата на ефективен вътрешно административен контрол**

Отсъствието на действени механизми за самоконтрол в държавната администрация косвено поощряват корупционното поведение на служителите, които считат, че неправомерното им поведение ще остане незабелязано. В повечето случаи заемащите ръководни длъжности не упражняват постоянен контрол върху работата на своите подчинени, което се дължи до известна степен и на липсата на комуникация между различните нива в администрацията.

### **1.5. Монополен достъп до служебна информация**

По силата на служебното си положение, работещите в администрацията имат достъп до информация, представляваща интерес както за граждани, така и за юридически лица. Колкото по-широк е кръгът от информация, достъпа до която е ограничен, толкова по-сериозен е интересът към нея, особено когато тя е в икономическата сфера. Това провокира заинтересованите да получат достъп до нея чрез корупционни действия.

### **1.6. Осъществяване на контролни функции**

Една от формите, чрез които изпълнителната власт осигурява изпълнението на законите, е упражняването на контрол и налагането на санкции, когато се констатира нарушение. Тази дейност, която е свързана с налагане на административни наказания, е изключително активно атакувана от корупцията. Наблюдаваната в последните години тенденция за въвеждане на изключително високи размери на глоби засилва интензитета на корупционните действия, целящи избягване на отговорността.

### **1.7. Силна зависимост на държавните служители от политическите промени**

Обстоятелството, че държавната администрация подпомага органите на изпълнителната власт при осъществяването на техните правомощия, предопределя високата степен на зависимост на служителите от политическите промени. Не е тайна, че политическите

предпочитат да работят с хора, които принадлежат към техните политически кръгове, което води не само до неясни правила за подбора при назначаване на държавна служба, но е и предпоставка за използване на държавния апарат за партийни цели. Честите чистки в администрацията създават у служителите убеждение, че тяхното положение е неустойчиво, което ги прави по-склонни да се възползват от своето служебно положение.

### 1.8. Кадрова криза

Цялостният статут на държавните служители, включително и по отношение на заплащането, не предоставя възможности, които да са конкурентни на условията в частния сектор. Това създава сериозни затруднения за привличане и задържане в администрацията на висококвалифицирани специалисти. Липсата на ясни критерии за израстване в кариерата, основани на приноса, както и отсъствието на професионални традиции, не поощряват дългосрочното оставане на държавна служба. Тези обстоятелства правят служителите по-податливи на корупция, включително и с оглед на бъдеща високоплатена работа в частния сектор.

## 2. Корупционни практики в администрацията на изпълнителната власт

Корупционните действия в администрацията на изпълнителната власт се ориентират към тези аспекти от нейната дейност, които в най-голяма степен концентрират монополна власт и чиновническа дискреция при условия на занижен контрол и отчетност. Най-често корупционните действия се предприемат, за да се:

- *повлияе върху нормативни решения.* Обикновено става въпрос за създаване на разпоредби в подзаконовни нормативни актове, които уреждат благоприятно определени хипотези, като се изхожда не от обществен интерес, а от този на отделни субекти от частния сектор или определени групи граждани. По този начин те се поставят в привилегировано положение спрямо другите;
- *намалят, избегнат, отложат или отменят административни наказания.* Извършването на корупционни действия с тази цел отразява общия правен nihilism, който в случая се изразява в убеждението, че нарушаването на законите не е свързано непременно с понасяне на съответната отговорност;
- *извърши нещо, на което гражданинът или юридическото лице няма право по закон.* В тези случаи най-често се използва или несъвършената нормативна уредба или предоставената възможност за вземане на решения по целесъобразност;
- *извърши нещо, на което лицето има право, но не може да се ориентира към кого да се обърне, за да реши проблема.* Неясното разпределение на правомощията, както и бюрократичните процедури често са причина за корупционни действия, дори в случаите, в които лицето има законосъобразно искане към администрацията. Това са най-честите случаи на т.нар. “малка корупция”;
- *ускорят административните процедури.* Недостатъчният капацитет на администрацията да обслужва адекватно обществото се изразява най-вече в масово неспазване на предвидените срокове за предоставяне на услуги. Поради това гражданите считат, че е нормално да бъде даден подкуп, защото иначе

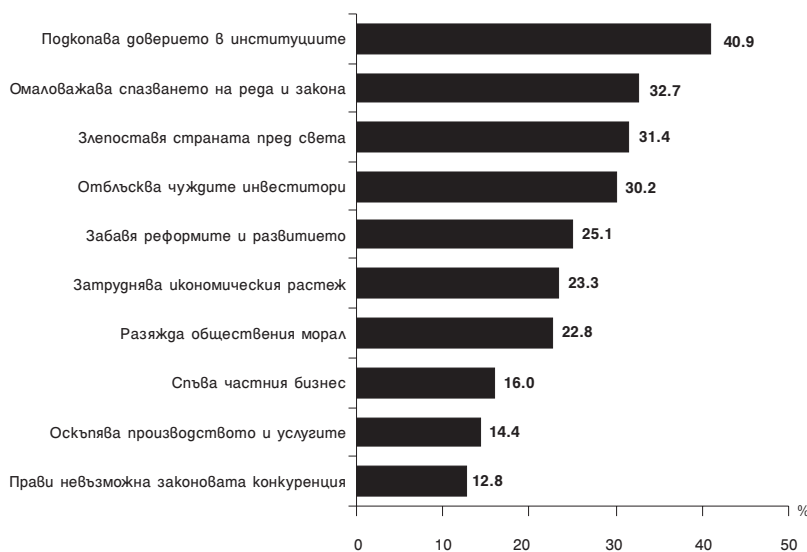
ТАБЛИЦА 2.2.7. Основни фактори, които влияят върху разпространението на корупцията\*

	Януари 2000	Септ. 2000	Януари 2001	Октомври 2001	Януари 2002	Май 2002	Октомври 2002
Стремежът към бързо забогатяване на тези, които са на власт	57,0	57,8	60,8	59,2	58,6	58,6	58,4
Несвършеното законодателство	35,1	40,5	39,1	38,0	43,0	39,7	39,2
Неефективността на съдебната система	24,7	22,2	27,2	28,5	32,3	31,2	38,0
Ниските заплати	47,2	41,6	33,7	32,3	38,5	36,0	36,6
Липсата на строг административен контрол	30,8	32,3	31,8	35,2	34,5	38,9	34,5
Преплигане на служебните задължения с личните интереси	28,3	32,6	25,8	31,7	26,7	26,9	28,8
Моралната криза в периода на преход	18,2	17,0	18,9	21,1	18,3	16,3	13,2
Наследените от комунистическото минало проблеми	7,3	7,8	4,4	5,8	5,0	6,9	6,3
Особеностите на бълг. национална култура	5,9	4,2	5,9	4,4	5,3	4,3	4,9

Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002  
 (\*): Бележки: 1) % на посочилите всеки фактор. 2) Интервюваните са посочвали до три отговора, поради което сборът от процентите надхвърля 100.

- администрацията няма да изпълни задължението си в срок, напр. да издаде документ, лиценз, да извърши регистрация и т.н;
- *получи достъп до служебна информация.* Граждани или физически лица плащат, за да получат вътрешна информация за предстоящи нормативни промени или за процедури /обществени поръчки, приватизация/, които са свързани с тяхната дейност;
  - *получи назначение на работа в държавната администрация.* Впечатлението, че държавните служители заемат влиятелна позиция, която лесно може да се използва в личен или чужд интерес, прави привлекателно заемането особено на ръководни длъжности. Икономически групировки често са заинтересовани на определени, ключови за тях места да бъдат поставени подходящите хора, като за назначаването им се използват както нерегламентирани влияния, така и подкупи. Този процес се благоприятства от липсата на прозрачност при входа на държавната служба;
  - *постигне напредък в кариерата.* Поради отсъствието на ясни правила и критерии за израстване в кариерата, често пъти то се поставя в зависимост от извършването на неправомерно действие по служба. Не са редки случаите, в които получените подкупи се разпределят отдолу нагоре – от експерта до директора на дирекцията.

**ГРАФИКА 2.2.4. Оценки на последиците от корупцията (%)\***



*Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002*

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

### 3. Противодействие на корупцията в държавната администрация

#### 3.1. Административна реформа

Въпросите за създаване и привеждане в действие на ефикасни правни и институционални механизми, съдействащи за ограничаване и противодействие на корупцията, започват да се поставят сериозно от 1997-1998 г. от редица антикорупционни инициативи – първоначално главно неправителствени или публично-частни, сред които *Коалиция 2000*, като постепенно навлизат в правителствените програми и стратегии. Приемането на поредица от политически решения и нормативни актове са продиктувани от мотива за създаване на правно-институционална среда, неблагоприятна за корупция.

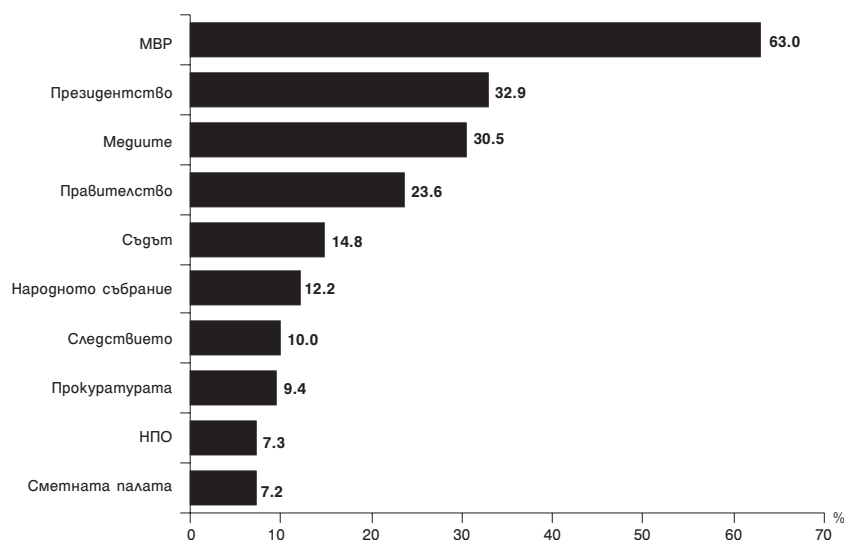
Въз основа на извършения анализ на състоянието на държавната администрация, отчитайки и обстоятелството, че нерешените проблеми в дейността на административните структури оказват влияние върху високото ниво на корупция в тази сфера, с Решение №36 на Министерския съвет от 09.02.1998 г. бе приета *Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България*. Тя представлява цялостна концепция за трансформирането на държавната администрация според принципите на Конституцията, нуждите на българското общество и съвременните демократични принципи на държавно устройство и държавна организация. Основните аспекти на Стратегията са свързани с разработването и прилагането на общ организационен модел на административните структури; въвеждането на статута на държавния служител; създаването на механизми за подобряване на административното обслужване на гражданите и юридическите лица; осигуряването на прозрачност в дейността на администрацията.

За постигане на целите, набелязани в Стратегията за изграждане на модерна административна система на Република България, бяха приети редица закони и подзаконовни нормативни актове. Основните закони, осигуряващи провеждането на административната реформа са: Законът за администрацията (в сила от 06.12.1998 г.) - по отношение на общия организационен модел, Законът за държавния служител (в сила от 28.08.1999 г.) – за въвеждането статута на държавния служител, Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица (в сила от 06.11.1999 г.) – относно предоставянето на административни услуги, Законът за достъп до обществена информация (в сила от 11.07.2000 г.) и Законът за защита на класифицираната информация (в сила от 04.05.2002 г.) – относно прозрачността.

Общият незадоволителен резултат от решаването на проблемите, свързани с корупцията в рамките само на провежданата административна реформа, наложи приемането с Решение №671 на Министерския съвет от 01.10.2001 г. на *Национална стратегия за противодействие на корупцията*. Тя очертава дългосрочната рамка за координиране на усилията за борба с корупцията и изразява политическа воля за последователно провеждане на мерки с антикорупционен потенциал. Стратегията е насочена към създаване на модерна законова рамка на административната дейност и на административното обслужване, която да гарантира прозрачност на дейността на държавната администрация; усъвършенстване на финансовия, данъчния и митническия контрол; адекватно противодействие на корупцията в системата на Министерството на вътрешните работи, както и в местната администрация. Специално внимание е отделено

на ограничаването на корупцията в сферата на икономиката посредством прозрачност, публичност и отчетност на приватизационния процес, както и чрез либерализиране на условията за развитие на частния бизнес. Изпълнението на основните цели и задачи на Стратегията в периода 2002-2003 г. е детайлизирано в *Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията*, приета с Решение №84 на Министерския съвет от 13.02.2002 г.

**ГРАФИКА 2.2.5. Оценка на ефективността на институциите за ограничаване на корупцията в България (%)\***



*Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002*

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

С оглед необходимостта от предприемане на мерки за усъвършенстване на административната дейност, които да са адекватни както на променящите се условия на прехода, така и на принципите и практиките на европейското административно пространство, с Решение №645 от 09.07.2002 г. Министерският съвет прие *Стратегия за модернизиране на държавната администрация*. Основните акценти в нея са насочени към осъществяване модернизирането на администрацията в съответствие принципите на правовата държава, пазарната икономика и спазването на човешките права; укрепване капацитета за планиране, координиране и осъществяване на предприемаческите процеси и подготовката на държавната администрация за пълноценно функциониране в ЕС. В Стратегията са посочени и мерки, свързани със създаването на адекватна административна среда за превенция и борба с корупцията, които да се реализират в рамките на приетата Национална стратегия за противодействие на корупцията. По този

начин се подчертава взаимната обусловеност между успешното противодействие на корупцията и постигането целите на модернизирването на администрацията.

### 3.2. Единен организационен модел на държавната администрация

Законът за администрацията (Обн., ДВ, бр. 130 от 1998 г.; Решение № 2 на Конституционния съд на РБ, бр. 8 от 1999 г.; изм. и доп., бр. 67 от 1999 г., бр. 64 и 81 от 2000 г., бр. 99 от 2001 г.; попр., бр. 101 от 2001 г.) е основният нормативен акт, който се занимава с въпросите на администрацията в организационния ѝ смисъл. В него са уредени правомощията на органите на изпълнителната власт, също така структурата и организацията на дейността на тяхната администрация.

Законът за администрацията (ЗА) съдържа редица положения, които имат сериозен антикорупционен потенциал:

- *Ясно определяне правомощията на централните и териториалните органи на изпълнителната власт (чл.20, 23,25,29 и 33 ЗА).* Еднозначното определяне на компетентностите, както и създаването на ясни йерархически връзки в системата на органите на изпълнителната власт е фактор за ограничаване на корупцията.
- *Провеждане на разграничение между политическите нива и служителите от кариерата (чл.19а ЗА).* Организационното и функционално отделяне на процесите по изработване на политиката от процесите по нейната реализация способства за определяне на отговорностите за цялостната дейност на администрацията.
- *Предвиждане на гъвкави форми за организация на администрацията (чл.36 ЗА).* Регламентираните различни видове администрации дават възможност за избор на организационна структура, която най-адекватно ще подпомага съответния орган на изпълнителната власт при осъществяването на неговите правомощия. По този начин се увеличава ефективността на администрацията, което ограничава необходимостта от използване на корупцията като средство за постигане на резултатите, които гражданите и юридическите лица очакват да получат.
- *Въвеждане на единен вътрешен организационен модел на администрацията (чл.4,5,6 и 7 ЗА).* Този модел гарантира, както ясно разпределение на функциите и отговорностите между звената в отделните администрации, така и подобряване на координацията, което повишава ефективността на административната дейност.
- *Повишаване стабилността на администрациите (чл.11ЗА)* Въвеждането на изискването конкретизирането на функциите на всяка администрация да се извършва с нормативен акт, създава условия за стабилитета на държавните служители, който е решаващо условие за ограничаване на корупцията.
- *Създаване на предпоставки за освобождаване на администрацията от несвойствени дейности и за прехвърляне на публични функции към частния сектор.* Оттеглянето на администрацията от тези сфери води до стесняване на административната среда за развитие на корупция.

Въпреки че параграф 3 от Закона за администрацията предвижда в едногодишен срок от влизането му в сила, т.е. до 06.12.1999 г., органите на изпълнителната власт да приведат своите администрации в съответствие с разпоредбите на закона, едва в края на

2001 г. законът е приложен в 96% от администрациите на изпълнителната власт (централни, областни и общински администрации).

Наред със забавените темпове на реализиране на институционалната реформа на администрацията, се наблюдават и някои тревожни тенденции при практическото прилагане на Закона за администрацията, които влияят отрицателно върху заложените в него антикорупционни мерки:

- Нарастване броя на административните структури, отклоняващи се от предвидените в ЗА модели, като това не винаги е продиктувано от спецификата на осъществяваната от тях дейност. Създаване на структури, чието място в йерархията на държавните органи е неясно. Тези случаи водят до неяснота на правомощията и отговорностите, което е предпоставка за корупция.
- Наличие на изпълнителни агенции, които въпреки че съгласно ЗА се създават за да предоставят административни услуги, фактически не осъществяват такава дейност. Това показва реалното забавяне на процеса на освобождаване на администрацията от несвойствени за нея дейности и функции.
- Приватизацията на административни услуги по-скоро се свежда до отделни случаи, отколкото до последователно провеждана политика, насочена към ограничаване на корупционните практики чрез ясно разграничаване на публичната и частната сфера и активно приобщаване на неправителствените организации към регулаторни функции.
- Промяната на чл.11 от ЗА, направена с последното изменение на закона (обн., ДВ, бр.22 от 2001 г.), предвиждаща, че с устройствените правилници се регламентират само броя и функциите на дирекциите в администрациите, а не и на отделите и секторите. С това изменение се ликвидират гаранциите за стабилитет на външните административни звена, съдържащи се в изискването всички звена и техните функции да се регламентират с нормативен акт. Новата редакция на чл.11 ЗА дава възможност за извършване на реорганизации със заповеди на съответните органи на изпълнителната власт, които не винаги са продиктувани от промени във функциите или от нови задачи.
- Недостатъчно ефективна междуведомствена и междусекторна координация. Предвидената в чл.21 от Закона за администрацията възможност за институционализиране на хоризонталната координация, често пъти води до създаването на излишни структури с неясни правомощия. В края на 2002 г. само съветите към Министерски съвет са 24 на брой.

### **3.3. Откритост, отчетност и вътрешни механизми за контрол**

#### *3.3.1. Откритост в дейността на администрацията*

Освен, че прогласява откритостта като един от принципите, от които администрацията се ръководи при осъществяването на своята дейност, Законът за администрацията предвижда и конкретен инструментариум за реализирането на този принцип. В тази връзка основно значение има създадения по силата на чл.61 от Закона Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт. Регистърът се поддържа на Интернет-страницата на Министерския съвет и съдържа

информация относно статута и структурата на всяка администрация в системата на изпълнителната власт; нейните вътрешни организационни звена и техните функции и отговорности; броя на незаемите длъжности в съответната администрация, както и индивидуалните административни актове, издадени от съответния орган на изпълнителната власт. С направеното през август 2002 г. допълнение на Наредбата за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт на вписване в Регистъра подлежат и основните параметри /вкл. образци на необходимите документи/ на лицензионните, разрешителните, регистрационните и съгласувателните процедури, които се осъществяват от съответната администрация.

Практическото въвеждане на откритостта в дейността на администрацията е от особено значение, предвид нейното сериозно антикорупционно въздействие. Необходимо е да се отбележи като положителен факт, че преобладаващият брой централни администрации, областните администрации и някои общински администрации имат Интернет-страници, които съдържат информация за тяхното устройство, функции, процедури, а в някои случаи и формуляри за предоставяните услуги. Поддържа се и интерактивен диалог, осигуряващ обратна връзка с гражданите.

Макар че в почти всички администрации има обособени приемни за молби и жалби на гражданите, липсват особено ефективни механизми за обратна връзка и адекватна правна регламентация. Все още не е предприето нищо за изработването на адекватен на новите условия закон, уреждащ това конституционно право на гражданите, тъй като действащият Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите от 1980 г. е безнадеждно остарял. Не са редки случаите, в които съдържащата се в Интернет-страниците информация не се актуализира своевременно или е погрешна.

### *3.3.2. Отчетност*

Налице са нормативните предпоставки за създаване на система за периодична отчетност в администрацията. Законът за администрацията предвижда ежегодно изготвяне от органите на изпълнителната власт на два вида доклади – за състоянието на ръководените от тях администрации (чл.61,ал.1 ЗА) и за извършената от тях дейност (чл.45,ал.4; чл.49; чл.52; чл.56 и чл.59 ЗА). Министърът на държавната администрация е задължен да представя в Министерския съвет ежегоден обобщен доклад за състоянието на администрацията (чл.61,ал.3 ЗА).

Досега са подготвени два обобщени доклада за състоянието на администрацията през 2000/2001 г. и през 2002 г. Въз основа на съдържащите се в тях анализи са направени предложения за реструктуриране и оптимизиране на административните структури в централната администрация и за наложителните промени в действащата нормативна уредба. Тези доклади все още не се използват пълноценно за предприемане на необходимите мерки за подобряване организационното състояние на администрацията, включително и за преодоляване на констатирани корупционни практики. Все още е трудно постижимо и намирането на синтетични показатели, чрез които да се оценява ефикасността на административната дейност и да се осъществява целенасочено управление на изпълнението.

В интернет-страниците на повечето администрации се публикуват годишните доклади за тяхната дейност, което способства за постигането на прозрачност и отчетност, представляващи особено важни антикорупционни фактори. Необходимо е да се постави ясен акцент върху степента на постигането на поставените цели и решаването на проблемите, които са от компетентността на дадена административна структура. По този начин докладите за дейността на администрациите ще се превърнат в надежден източник на информация за нуждите от реформиране или премахване на неефективните структури.

### *3.3.3. Вътрешни механизми за контрол и за предотвратяване на корупцията*

С оглед реализирането на вътрешен контрол чл.46 от Закона за администрацията предвижда в структурата на всяко министерство и всяка държавна агенция да се създадат инспекторати, които са на пряко подчинение на съответния министър или председател на държавна агенция. Те следва да осъществяват контрол върху дейността на министерството, неговите териториални звена, изпълнителните агенции към него, както и на държавните агенции.

Въпреки съществуващите в закона предпоставки за осъществяване на вътрешен контрол, практиката показва, че администрацията не разполага с реални механизми за самоконтрол. Инспекторатите, създадени по силата на чл.46 от Закона за администрацията, на практика не изпълняват своето предназначение. В редица случаи те съществуват само формално, с минимална численост, която не позволява осъществяването на действителен контрол, насочен преди всичко към резултатите от дейността на администрацията, а не толкова към спазването на процедурите. При подходящо кадрово осигуряване инспекторатите биха могли да се ангажират и с вътрешно разследване на случаи на лошо администриране и корупционни действия на служители. С оглед на тези задачи би било уместно да се регламентира по-специална закрила на инспекторите, която да гарантира тяхната безпристрастност. Необходимо е да се преодолее и обстоятелството, че при сегашната уредба дейността на областните и общинските администрации е извън обхвата на този вътрешно административен контрол.

## **3.4. Статут на държавния служител**

Изпълняването на функции в обществен интерес легитимира държавния служител като лице на държавата пред обществото. Когато той е корумпиран, гражданите губят доверието във всички, които заемат държавна служба. Поради това е особено важно при формулирането на цялостния статут на държавния служител изискванията за борба срещу корупцията да намерят адекватно отражение.

Със Закона за държавния служител (Обн., ДВ, бр. 67 от 1999 г., в сила от 28.08.1999 г., изм. и доп., бр. 1 от 2000 г.; бр. 25, 99 и 110 от 2001 г. и бр. 45 от 30.04.2002 г.) бе поставено началото на установяването на професионална система на държавната служба, изградена на принципите на законността, лоялността, отговорността, стабилитета, политическата неутралност и йерархическата подчиненост. Въз основа на него и на подзаконовите актове по прилагането му, от май 2000 г. започна въвеждането на статута на държавния служител, което приключи към 01.09.2000г. за централните и областните администрации. Към 31.12.2002 г. Законът е приложен в 96 % от всички администрации в страната.

### 3.4.1 Антикорупционен потенциал на Закона за държавния служител

Законът за държавния служител (ЗДСл) съдържа редица разпоредби, които създават условия за ограничаване проявите на корупция в администрацията.

- *Формулиране на принципите при изпълнение на държавната служба (чл.18 ЗДСл).* Изброените принципи – законност, лоялност, отговорност, стабилитет, политическа неутралност и йерархическа подчиненост, които държавният служител трябва да съблюдава при изпълнение на своите задължения, не се отклоняват от традиционните принципи за изпълнение на държавната служба, възприети навсякъде по света. Те могат успешно да се използват като ориентири за оценка на корупционно поведение на служителите.
- *Безсрочност на служебното правоотношение(чл.9,ал.2 ЗДСл).* По принцип безсрочният характер на служебното правоотношение представлява основната гаранция за осигуряване стабилитета на държавния служител, който е решаващ фактор за ограничаване на корупцията.
- *Защита при несъгласие с незаконни разпореждания(чл.24,ал.2 и чл.41,ал.2 ЗДСл).* Както предвидената възможност държавният служител да не изпълни неправомерна заповед, която съдържа очевидно за него нарушение, така и забраната изказаните от служителя мнения да се използват за неблагоприятно изменение на неговото служебно положение, създават нормативни предпоставки за противодействие на корупцията вътре в администрацията.
- *Регламентиране на условията за назначаване в закон или подзаконов нормативен акт.* Стабилността и публичността на изискванията за назначаване на държавните служители е фактор за ограничаване на корупцията, свързана със заемане на постове в администрацията. Установените в чл.7, ал.2 от ЗДСл пречки за назначаване обхващат значителна част от ситуацияите, които представляват конфликт на интереси и обичайно създават среда, благоприятна за корупция – роднински връзки, осъществяване на търговска дейност, заемане на определени длъжности в политически партии.
- *Задължително деклариране на имотното състояние (чл.29 ЗДСл).* Предвиденото задължение на държавния служител ежегодно да подава пред органа по назначаването си декларация за своето имотно състояние успешно може да се използва като допълнителен индикатор за корупционно поведение на служителите.
- *Установяване на гарантиран минимум на заплащане (чл.68 ЗДСл).* Като се има предвид, че по-доброто заплащане е фактор, ограничаващ корупцията, определеният в закона минимум за основна заплата за най-ниската длъжност в администрацията в размер на три минимални работни заплати, установени за страната, представлява сериозно средство за намаляване на корупцията.
- *Отговорност при нарушение на служебните задължения (чл.89-102 ЗДСл).* Предвиденият в закона широк спектър от дисциплинарни мерки, както и имуществена отговорност при виновно неизпълнение на служебните задължения, биха могли успешно да изпълняват превантивна функция по отношение участието на държавни служители в корупционни действия.
- *Професионална квалификация (чл.35 ЗДСл).* Със закона е създадена специална

структура- Институт по публична администрация и европейска интеграция, която да е ангажирана с обучението на работещите в администрацията. Това следва да се оцени положително предвид обстоятелството, че постоянната грижа за професионалната квалификация на държавните служители е важно средство за повишаване ефективността на администрацията като един от факторите за ограничаване на корупцията.

### *3.4.2. Практика по прилагането на антикорупционните разпоредби*

Приложното поле на ЗДСл беше стеснено чрез подзаконови актове (ПМС №35 от 2000г.), като експертните длъжности в общата администрация бяха предвидени за заемане по трудово правоотношение. Неприемливо е, че статутът на държавния служител не е приложен за работещите в Сметната палата и в данъчната администрация, особено като се имат предвид отговорните контролни функции, които те изпълняват. Наблюдава се тенденция в специални закони (напр. Закона за съдебната власт, според който само служителите в администрацията се ползват с този статут, Закона за МВР, Закона за отбраната и въоръжените сили, Закона за конституционния съд) да се ползват само определени “благоприятни” елементи от статута на държавния служител, без да възприема този институт в неговата цялост. Това създава опасност от изкривявания и демотивиране на служителите, за които законът се прилага изцяло.

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

За съжаление практиката показва, че съдържащите се в Закона за държавния служител гаранции за стабилитет са недостатъчни. Не са малко случаите, в които чрез формално вътрешно реструктуриране на отделни звена в администрациите, използвайки липсата на процедури в закона за запазване на правоотношения, се освобождават от длъжност държавни служители. Висшите нива в администрацията проявяват стремеж към размиване на границата между политическите назначения и тези, основани на развитието в кариерата. Това поставя на сериозно изпитание цялостното реализиране на статута на държавния служител, чиято сърцевина е стабилността.

След влизането в сила на Закона за държавния служител ежегодно с годишните закони за държавния бюджет се фиксира размер на минималната заплата за най-ниската длъжност, определена за заемане от държавен служител, който е много по-нисък от размера, предвиден в чл.67 от ЗДСл. Освен произтичащото от това ниско ниво на възнагражденията, самата философия на заплащането дезинтересира служителите от резултатите на административната дейност. Действащата сега система на заплащане поставя размера на възнаграждението в зависимост преди всичко от заеманата длъжност, а не от постигнатото от конкретния служител.

### 3.4.3. Необходимост от усъвършенстване

Практиката по прилагането на ЗДСл дава възможност да бъде оценена и анализирана ефективността на съдържащите се разпоредби с антикорупционен потенциал и да се набележат конкретни мерки за тяхното усъвършенстване:

- *Прецизиране на пречките за заемане на държавна служба.* Известно е, че всяка външна заетост или компенсираща професионална дейност крие опасност от конфликти на интереси, които често са причина за корупция. Поради това следва да се въведат допълнителни ограничения напр. за изпълняването на функции на ликвидатор или синдик, като се ограничи и възможността за работата по граждански договори.
- *Задължително провеждане на конкурс при назначаване.* Въвеждането на задължителното конкурсно начало ще създаде ясни критерии за подбор, основани на професионалните качества, както и необходимата прозрачност на процедурите, с което ще способства за намаляване на корупционните практики в администрацията.
- *Ясни правила за развитие в кариерата.* Сега действащият закон предвижда система на повишения, при която приоритет има стажът на служителя, като процедурите за израстване са само фрагментарно развити. Поставянето на развитието в кариерата на държавния служител в зависимост от резултатите от изпълнението на неговите задължения е решаващо условие за подобряване цялостната дейност на администрацията. Реализирането на справедливи и прозрачни процедури за израстването в кариерата способства за елиминирането на съществуващите условия за вътрешна корупция. С приетата от Министерския съвет през май 2002 г. *Наредба за атестиране на служителите в държавната администрация* бе въведена система за оценка на трудовото изпълнение. Чрез нея се създават необходимите предпоставки за системно, обосновано и документирано оценяване на трудовото изпълнение на служителите в администрацията, подпомага се тяхното професионално и служебно развитие, както и постигането на общите цели на администрацията. Обвързването на израстването в кариерата с резултатите от изпълнението на служебните задължения ще създаде реален стимул у държавните служители за по-добро изпълнение и ще рефлектира положително върху дисбаланса между капацитета на администрацията и нуждите на обществото, който е един от сериозните фактори за корупция.
- *Промени в системата на заплащане.* Прилагането на принципа “според заслугите” при развитието в кариерата трябва да намери своето отражение и при формирането на заплащането, което понастоящем зависи изключително от заеманата длъжност, категорията на администрация и стажа на служителя. Липсата на материални стимули при по-добре свършена работа е сериозна причина за корупция, още повече че заплатите в държавната администрация не са конкурентни на тези в частния сектор. В тази насока са концентрирани усилията на експертите към проекта “Оценка на индивидуалното трудово изпълнение”, финансиран от Министерството на международното развитие на Великобритания.

- *Етични норми на поведение.* Доколкото с етичните кодекси се създават допълнителни мерки против корупцията, като слабост на ЗДСл следва да се отчете обстоятелството, че той не предвижда приемането на такъв кодекс за държавните служители. Въпреки това, още в края на 2000 г. министърът на държавната администрация утвърди Кодекс за поведение на държавния служител. Фактът, че Кодексът все още не е обнародван в “Държавен вестник”, поражда съмнения дали той е известен на държавните служители, които би следвало да съобразяват своето поведение с него. Обстоятелството, че в администрацията има не само държавни служители, изключва неоснователно като адресати на етичните норми работещите по трудово правоотношение, които са не по-малко рискована група по отношение на корупцията. Кодексът се нуждае от сериозни промени, които да включват по-ясни антикорупционни правила и механизми за тяхното спазване.

### 3.5. Административно обслужване

Мерките за подобряване на административното обслужване на гражданите и предотвратяването на съществуващите корупция, произвол и злоупотреби в тази сфера имат ключово значение поради обстоятелството, че оценката на обществото за държавната администрация се изгражда именно в процеса на заявяването и извършването на административни услуги. Този процес е решаващ за формиране у гражданите на убеждението, че администрацията е създадена, за да им служи и за преодоляване на натрупаните с години негативни представи за администрацията като бавна, бюрокрагизирана и враждебна система. Поради усложнените административни процедури, значителната дискреционна свобода и незадоволителната ефективност на администрацията, водеща до масово нарушаване на нормативно определените срокове, сферата на административното обслужване е особено податлива на корупция.

Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица (Обн., ДВ, бр.95 от 1999 г., в сила от 06.11.1999 г.) регламентира реда за организиране на административното обслужване, включително и производствата по извършване и по обжалване на отказите да бъдат извършени административни услуги. Съдържащото се в него изискване осъществяването на административното обслужване да се съсредоточи на едно място в съответната администрация, представлява нормативната основа за прилагането на принципа за обслужване на “едно гише”.

В резултат от прилагането на Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица се забелязва известно отваряне на администрацията към гражданите. За подобряване на качеството на административното обслужване допринася постепенното въвеждане на принципа обслужване на “едно гише”, който в различна степен е приложен в голяма част от централните и областните администрации. В редица общински администрации административното обслужване се извършва чрез “Центрове за информация и услуги”, изградени с помощта на Американската асоциация за международно развитие въз основа на организационния принцип “едно гише”.

Въпреки това очакваните резултати – законност, бързина, достъпност, качество на административното обслужване и ограничаване на корупцията, все още не са постигнати. С оглед реализирането на тези очаквания е необходимо:

- *Разширяване обхвата на легалната дефиниция за административна услуга.* В това понятие следва да се включат всякакви видове административни актове. По този начин чрез организирането на по-широк кръг действия, извършвани от администрацията, на принципа “едно гише” ще се постигне ограничаване на корупцията.
- *Предоставяне на пълна информация относно административната услуга.* Ясна и достъпна информация не само ще улесни процеса на предоставяне на услугата, но и ще отстрани съществуващите сега “посредници” между гражданите и администрацията, които често пъти получават необходимото чрез корупция.
- *Създаване на надежден механизъм за обратна връзка с ползвателите на услуги.* Чрез тази връзка техните мнения могат да се използват не само за подобряване на обслужването, но и за индикиране на корупционни практики.
- *Последователно въвеждане на системата за обслужване на “едно гише”.* Отсъствието на пряк контакт между извършващият услугата на експертно ниво и ползвателя, което представлява същността на организационния модел за обслужване на “едно гише”, ще способства за ограничаването на корупцията.

Поради необходимостта от въвеждане на общи стандарти за осъществяване на административното обслужване с Решение №878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г. е приета Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа “едно гише”.

#### **4. Институциите от типа на омбудсмана - механизъм за външен контрол върху администрацията и ограничаване на корупцията**

##### **4.1. Същност и предназначение на институцията**

В съвременния свят все повече нараства влиянието и сферата на действие на администрацията на всички равнища на осъществяване на държавната власт. Все повече органи на централното и местното управление с действията си, забележимо или не, ежедневно засягат частните лица – физически и юридически. Това явление е особено ясно изразено в страните в преход, в това число и България. Действащите публични органи и звена с контролни и наблюдаващи функции, включително новосъздадените или създаващите се вътрешно-административни механизми, не винаги са в състояние да осигурят бърза, навременна, ефикасна и леснодостъпна защита на засегнатите от всевластието на администрацията, да противодействат навременно и ефективно на случаите на корупция. Самите специализирани органи не са имунизирани срещу корупция. Има случаи на злоупотреба от държавни служители, чиято основна дейност включва предотвратяване на различните форми на корупция. Вследствие на това случаите на лошо управление – злоупотреба с власт, корупция, незачитане на човешките права и недостатъчно високо ниво на защита – са широко разпространени. Всичко това води до необходимостта от нов механизъм, който не дублира функциите на съществуващите институции, а може да действа паралелно с тях, да допълва тяхната дейност, да иницира

пряко или индиректно тяхната намеса, а в определени случаи – и да бъде тяхна алтернатива. Такава роля може да играе институцията от типа на омбудсмана.

Въпреки разнообразието в наименованието – омбудсман, парламентарен пълномощник, комисар за граждански права, народен адвокат, народен защитник, граждански посредник и т.н., това е винаги личностна институция, независимо от броя на лицата, осъществяващи функцията, и възможното разпределение на функциите между тях по различни критерии – например с общи или специални компетенции, сфера на дейност на национално и/или местно равнище и други. Най-често институцията омбудсман на общонационално равнище има парламентарен произход.

Основното предназначение на институцията омбудсман е да гарантира по-ефективно правата и свободите на частните лица, 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 изпълнява своето основно предназначение, като наблюдава управлението на обществените процеси и следи за дейността на органите на публичната власт.

Става дума за наблюдение и своеобразен контрол върху една твърде широка сфера, обхващаща осъществяването на изпълнителната власт или администрацията в тесен смисъл, както и всяко осъществяване на публична дейност или дейността на органите и лицата, които предоставят обществени услуги или извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности. По обясними причини от сферата и предмета на действие на омбудсмана се изключват определени институции и отношения между публичната и частната сфера, сред които тези, свързани с осъществяването на законодателната и съдебната власт, с националната сигурност и външната политика на страната.

За да може успешно да осъществява основното си предназначение омбудсманът трябва да разполага с определени правомощия, които се изразяват най-общо в следното:

- да разглежда молби и сигнали от лица, засегнати от действията на администрацията;
- да извършва разследвания и да прави проверки, когато е сезиран с конкретен случай или по своя инициатива;
- да отправя предложения и препоръки до всички наблюдавани институции, осъществяващи публична власт или функция за преустановяване на нарушения, за създаване на условия за безпрепятствено и некорупционно осъществяване на правата и свободите на гражданите;
- да иска и да получава навременна, точна и пълна информация от всички наблюдавани от него институции;
- да прави своята дейност публично достояние (чрез ежегодни доклади, специални отчети по конкретни поводи др.).

В отличие от всички останали механизми омбудсманът осъществява своите правомощия по изключително облекчена и неформална процедура, безплатна за засегнатото лице. Неговите средства за въздействие не са свързани с упражняването на власт и налагането на санкции, а са непосредствено в сферата на морала, авторитета и

публичността и се подчиняват на неговата преценка дали всички наблюдавани институции осъществяват своята дейност в съответствие с принципите за справедливо и ефективно управление. Те се основават на принципа за партийно-политическа и институционална независимост. Годишният доклад на омбудсмана има изключително важна роля за публичността не само на действията му, но и на действията на всички онези институции, които не зачитат, инцидентно или системно действат в нарушение на задълженията си, накърнявайки правата на гражданите, които вземат или не вземат предвид препоръките на омбудсмана, които го информират или не за взетите мерки. Същевременно, информацията за успешно разрешението случаи може да служи като модел за уреждане на сходни случаи.

#### 4.2. Институцията омбудсман по света

Демократичните държави отдават все по-голямо значение на извънсъдебните средства за спазване на правата на човека, допълващи или съпътстващи по-скъпата и по-бавната съдебна, административна и другите действащи форми на защита. В редица страни институцията омбудсман се е утвърдила като част от механизма за свободно и гарантирано упражняване на човешките права. Омбудсман или подобна на нея 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, Лагвия, Литва, Русия и Узбекистан. Най-общо функцията на омбудсман се осъществява от едно или повече лица с общи или специални компетенции, на национално и/или регионално и местно равнище. Първоначално институцията възниква в **скандинавските страни** (за пръв път такава е учредена в Швеция в началото на 18 век по нареждане на краля), откъдето произхожда и наименованието *омбудсман*, и в своя класически вид се утвърждава като орган, оправомощен най-често от Парламента да бъде пазител на правата на частните лица срещу накърняващите ги действия на държавната администрация.

В много случаи обаче определени обществени групи се нуждаят от допълнителна или специализирана защита поради спецификата на тяхното положение в обществото или значимостта на обществените отношения, в които участват. По тази причина в редица страни наред с регионалните и местните омбудсмани действат и най-различни специализирани омбудсмани. В едни случаи те се създават със специален закон, в други – с актове на институцията, в рамките на която те извършват своята дейност. *Омбудсман за равните възможности*, който действа паралелно с парламентарния омбудсман, е създаден в Швеция, Норвегия, Литва и др. В Швеция и Норвегия той се назначава от правителството, а в Литва се избира от парламента. Основната задача на *Омбудсмана за равните възможности* в Швеция е да следи за спазването на Закона за равните възможности като в случаи на дискриминация на пазара на труда може да налага санкции, а в Литва - да разглежда жалби в сферата на трудовите правоотношения, на образованието и на услугите. В Норвегия *Омбудсманът за равните възможности* наблюдава прилагането на Закона за равнопоставеност на половете и разглежда случаи на полова дискриминация във всички области по молби, отправени както от граждани, така и от

юридически лица, включително синдикални и работодателски организации. *Омбудсмани за защита на правата на потребителя* съществуват в Дания, Норвегия, Финландия и др., като следят за спазването съответно на Закона за пазарните практики и Закона за защита на потребителите. *Комисар по здравеопазването*, който разглежда жалби в областта на здравеопазването, финансирано от държавата, е установен във Великобритания. Също във Великобритания съществуват *Омбудсман за пробацията и местата за лишаване от свобода*, *Независим омбудсман по жилищното настаняване*, *Служба на Финансовия омбудсман*.

В повечето страни от **Югоизточна Европа** институцията омбудсман се създава за първи път в периода на преход към демократично общество. В *Словения* тя е създадена още през 1991 г. на базата на опита, натрупан от работата на съществувалия по това време Съвет за човешките права и основните свободи. В *Хърватия* създаването на институцията омбудсман е предвидено в Конституцията от 1990 г., а две години по-късно – през 1992 г. – парламентът приема Закон за омбудсмана и избира първия хърватски омбудсман. В Конституцията на *Македония* от 1991 г. с изричен текст е уредено създаването на тази институция. Едва 6 години по-късно – през 1997 г. – парламентът приема Закон за омбудсмана, а институцията започва да работи през март 1998 г., когато са осигурени необходимите кадрови, материално-технически и други условия за нейното функциониране. Най-скоро институцията е създадена в *Албания* – през февруари 2000 г. като и там тя е конституционно закрепена.

В *Босна и Херцеговина* институцията омбудсман е създадена както на равнище държавата Босна и Херцеговина, така и в рамките на нейните две съставни части – Федерация Босна и Херцеговина (Сараево) и Република Сръбска (Баня Лука). На общодържавно равнище в Босна и Херцеговина съществува Камара за човешките права, съставена от Дума за човешките права и Омбудсман за човешките права. На равнище съставни части във Федерацията Босна и Херцеговина още през март 1994 г., непосредствено след подписването на Дейтънското споразумение и приемането на Конституцията на федерацията, е създадена институцията омбудсман. Първите омбудсмани са назначени от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), а следващите са избрани от Парламента на федерацията. В Република Сръбска *Закон за омбудсмана* е приет през февруари 2000 г. и институцията започва да работи на практика през ноември същата година. В началото функциите временно се изпълняват от три лица, назначени от Омбудсмана за човешките права на Босна и Херцеговина. Първите постоянни омбудсмани на Република Сръбска са избрани от парламента на 25 април 2002 г. за период от 5 години.

Институцията омбудсман е създадена и в *Косово* с регламент на Генералния секретар на Организацията на обединените нации от 30 юни 2000 г. Създаването и започването на дейността на тази институция става възможно благодарение на подкрепата на мисиите на Организацията на обединените нации и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа.

В *Сърби и Черна гора* установяването на институцията омбудсман се определя като един от приоритетите на страната в рамките на участието ѝ в Пакта за стабилност за Югоизточна Европа и една от предпоставките за пълноправно членство в Съвета на Европа. В *Сърбия* има разработен *Законопроект за народния адвокат*, подготвен и внесен в парламента от правителството. *Законопроект за омбудсмана* е изготвен и в *Черна гора* и е представен за становище в Съвета на Европа.

#### 4.3. Процесът на установяване на институцията в България

България все още е една от малкото европейски държави, в които процесът на установяване на институцията омбудсман все още не е приключил. Такава институция не беше предвидена в новата българска конституция, тъй като по време на изработването и приемането ѝ идеята не срещна необходимата подкрепа под претекст за липсваща традиция и опит в тази насока. Впоследствие неправителственият сектор положи много усилия за популяризиране на предимствата на този нетрадиционен за страната механизъм, за проучване на чуждия опит и разработване на подходящи за България решения.

Обоснована концепция за създаване на специализирана институция (омбудсман или граждански/обществен защитник), която да контролира и наблюдава администрацията, включително в случаите на корупция, за пръв път беше развита от експерти на Центъра за изследване на демокрацията през 1998 г. и популяризирана в подготовения доклад "Възможности за установяване на институцията омбудсман в България". В него бяха очертани основните принципи и положения за възможното бъдещо правно регулиране на институция от типа на омбудсман в България, отговаряща на текущите нужди, обществените нагласи и политическите и конституционните условия в страната. Препоръките в доклада бяха включени в Плана за действие срещу корупцията в България, основен документ на *Коалиция 2000*.

На основата на подробна концепция за въвеждането на институцията омбудсман бе разработен *Законопроект за омбудсмана*, предвиждащ създаването на институция омбудсман на централно и на местно ниво, която съчетава характеристиките на класическия омбудсман (шведски модел), вариантите, прилагани в други европейски страни, и отговаря на съществуващите в България особености. Неговият преработен вариант - *Законопроект за гражданския защитник и местните граждански посредници*, през 2002 г. беше предоставен на Председателя на Народното събрание и на председателите на парламентарните комисии по човешките права, по жалбите и петициите на гражданите и по правните въпроси. Въпреки това законопроектът не беше внесен в 39-тото Народно събрание, а последователно внесените три други законопроекта за омбудсман бяха приети на първо четене. На основата на тези три законопроекта смесена работна група към Парламентарната комисия по правата на човека и вероизповеданията изготви обобщен вариант на *Законопроект за омбудсмана*, който с известни модификации бе гласуван от Народното събрание през април 2003 г. В този вариант присъстват само част от предложенията в законопроекта на *Коалиция 2000*, като някои от възприетите решения пораждаат съмнения относно политическата неутралност на институцията и нейната бъдеща ефективност. Например кръгът на оправомощените да издигат кандидатури за омбудсман лица (само народни представители и парламентарни групи) би довел до известно политизиране на избора с обикновено мнозинство, по-малки възможности за селективност, за алтернативност и конкурентност на кандидатите. Липсва уредба на хипотеза, при която никой от посочените кандидати не е избран при повторното гласуване в парламента. При осъществяване на своята дейност омбудсманът следва да се подпомага от административна служба – въпрос, който също не е намерил уреждане в законопроекта. Непълно е уредена процедурата по разглеждане на оплаквания, а възможността омбудсманът да поиска от административен орган да се произнесе изрично в случаи, когато е изтекъл срокът за обжалване на мълчалив отказ, изобщо не е предвидена.

От обобщения законопроект отпадна и първоначално предвидения общ текст, **даващ възможност на общинските съвети да избират местни обществени посредници (омбудсмани)**. Независимо от това в редица общини (София, Велико Търново, Разград, Завет, Лозница и други) действат успешно подобни институции, създадени главно по инициатива на гражданското общество и със съдействието на местните власти. Дейността им е насочена към улесняване достъпа на гражданите до предлаганите обществени услуги и към ограничаване на нерегламентираните контакти между гражданите и служителите на общината при осъществяване на техните задължения.

В рамките на поредния пети кръг от изследователския проект *“Експертно мнение на българските юристи”*, проведен през периода юли-август 2002 г. по темата за промяна в Конституцията, са получени експертни оценки от 120 юристи - депутати, правни експерти, съдии, адвокати, юрисконсулти, прокурори, следователи и преподаватели, от които 78,2% от анкетиранияте одобряват създаването на институция от типа на омбудсмана, само 16% са против, а 5,9% нямат мнение.

Все повече обществеността осъзнава потребността и ползата от институция от типа на омбудсмана на общонационално и местно равнище, нейните възможности за засилване на прозрачността на администрацията, подобряване на административното обслужване, създаване на атмосфера на зачитане на човешките права и за ограничаване на корупцията. Необходимо е тази потребност да намери по-ясен и категоричен отговор както от страна на законодателя, така и от органите на централната и местната администрация.

## Литература

1. Доклад за оценка на корупцията 2001, *Коалиция 2000*, 2002, София
  2. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
  3. Къндева, Емилия, “Публична администрация”, *Сиела*, 1998, София
  4. Балабанова, Христина, “Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България”, *Албатрос*, 2000, София
  5. Къндева, Емилия и Богдан Йорданов, “Правен режим на държавната служба”, *Сиела*, 2002, София
  6. Институцията омбудсман – концепция и законопроект за България. Чуждо законодателство, Център за изследване на демокрацията, 2000, София
  7. Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект, Център за изследване на демокрацията, 2002, София
  8. Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа (обобщение на дискусиата от проведената на 6-8 юни 2002 г. в София международна конференция на тема *“Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточно Европа”*, организирана съвместно от Центъра за изследване на демокрацията и Фондация “Фридрих Еберт”), 2002, София
- <http://www.csd.bg/news/law/OmbudsmanB.htm> – Въвеждане на институцията омбудсман в България
  - <http://www.anticorruption.bg/ombudsman> – Информационна мрежа Омбудсман

## Въпроси

1. Кои са основните предпоставки за разпространение на корупцията в администрацията на изпълнителната власт?
2. Каква е спецификата на корупцията в администрацията на изпълнителната власт?
3. Кои са антикорупционните аспекти на Закона за администрацията?
4. Кои елементи от статута на държавния служител съдържат най-сериозен антикорупционен потенциал?
5. Каква е ролята на въвеждането на принципа за обслужване на “едно гише” за подобряване на предоставянето на административни услуги?
6. Каква е основната функция и предназначение на институцията омбудсман?
7. Какви са основните правомощия на омбудсмана?
8. Защо е необходима подобна институция?
9. Какви разновидности на институцията омбудсман съществуват?
10. По какъв начин институцията може да съдейства за намаляване на разпространението на корупция в сферата на администрацията?

## Ключови термини

**Държавна администрация** – включва администрациите, които подпомагат органите на държавната власт при осъществяване на техните правомощия.

**Администрация на изпълнителната власт** - обхваща администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, държавните комисии, изпълнителните агенции, областните и общинските администрации и други административни структури, създадени със закон, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

**Държавен служител** – лице, което по силата на заповед изпълнява в държавната администрация щатна длъжност, нормативно определена за заемане от държавен служител. Не са държавни служители органите на изпълнителната власт, техните заместници, членовете на политическите кабинети и сътрудниците към тях, експертните служители в общата администрация и служителите, изпълняващи технически функции.

**Статут на държавния служител** – съвкупност от правата, задълженията и отговорностите на държавния служител.

**Административна услуга** - издаването на актове, с които се удостоверяват факти с правно значение, признава се или се отрича съществуването на права и задължения, както и извършването на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице.

**Административно обслужване** - всяка дейност по извършване на административни услуги от органите на изпълнителната власт или други държавни органи в предвидените в закон случаи, както и дейността по извършване на административни услуги от организации, овластени за това със закон.

**Обслужване на “едно гише”** – извършване на административно обслужване чрез обособяване на едно място за достъп и за получаване на услугата, като процесът на контактуване с ползвателите е организационно обособен от процеса на самото извършване на услугата.

**Омбудсман** - основното предназначение и роля на институцията омбудсман (от шведски – пратеник, посредник, лице, към което се отправят оплаквания и молби), наричана още граждански посредник, народен защитник, адвокат на народа и др., е да наблюдава дейността на държавните органи и да възпира или предотвратява злоупотребата с власт, корупция и своеволия; да гарантира уважение към правата на частни лица, засегнати от държавата или нейни служители; да създава атмосфера на честно и справедливо отношение към тях. В страните с действащ омбудсман това е общонационален, независим орган, който се финансира от държавния бюджет и най-често се избира от парламента.

### Основни тези

1. Поради специфичните характеристики на осъществяването на административната дейност, администрацията на изпълнителната власт е една от най-предразположените към корупция сфери.
2. Успешното противодействие на корупцията и постигането целите на модернизирването на администрацията са взаимно обусловени процеси.
3. Изграждането на организационен модел на администрацията, който е адекватен на поставените задачи и отстранява бюрократичните пречки, повишава ефективността на администрацията и намалява условията за корупция.
4. Високо квалифицираните, политически независими и добре платени държавни служители са по-малко склонни към корупция.
5. Опростяването на процедурите, достъпността и прозрачността при административното обслужване са основните фактори за намаляване на корупцията в тази област.
6. За превенция и ефикасно противодействие на корупцията в държавната администрация и в сферата на административното обслужване изобщо е необходимо съчетаването на вътрешни контролни механизми и специализиран външен контрол и наблюдение, включително утвърждаване на институцията омбудсман и други подобни механизми.

## 2.3. Съдебна реформа и противодействие на корупцията

*Експерти на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията*

### План

1. Съдебната реформа в условията на преход
2. Корупцията в сферата на съдебната власт: причини и специфика
3. Антикорупционни измерения на съдебната реформа

### 1. Съдебната реформа в условията на преход

През последните години съдебната власт в България неизменно е обект на обществена критика. Разпространено е мнението, че е тромава, неефективна и корумпирана. Необходимостта от съдебна реформа, като важна част от процеса на противодействие на корупцията, се споделя все повече от гражданите, представителите на бизнеса и на държавните институции, в т.ч. от голяма част от магистратите. Същевременно от напредъка в реформирането на съдебната власт зависи до голяма степен и присъединяването на България към Европейския съюз и бъдещото ѝ членство.

Основните звена на съдебната власт са призвани да разследват корупционните престъпления и да налагат наказания и за това всяко неизпълнение или ненавременно изпълнение на тези техни функции се отразява негативно на доверието на обществото в съдебната власт.

Наред с преобладаващата ненаказаност на корупцията, широко разпространена във всички сфери на обществото, **случаите на корупция вътре в самата съдебна власт имат още по-силен деморализиращ ефект**, защото компрометират идеята за справедливост, демокрация и правова държава изобщо.

Съдебната реформа в България започва в началото на 90-те години като част от процеса на политически, икономически и социални преобразования в хода на извършвания се преход към демокрация. На съдебната власт поради спецификата на нейните функции и особеното място, което заема в системата на държавната власт, се отрежда изключително важна роля в успешното осъществяване на този преход и по-конкретно за утвърждаване на правовата държава чрез постигане на стабилност на институциите, върховенство на закона и защита на основните човешки права, за успешно противодействие на корупцията като един от сериозните и нерешени въпроси на прехода.

С Конституцията на РБългария от 1991 г. и Закона за съдебната власт от 1994 г. /ЗСВ/ бяха въведени принципите за **независимост на съдебната власт** като висше демократично достижение, за нейната **самостоятелност и деполитизация**. Бяха осъществени редица **структурни и организационни реформи** в съдебната власт: въведе се тринстанционното производство, бяха създадени апелативните съдилища, Върховният касационен съд (ВКС) и Върховният административен съд (ВАС) и съответните прокуратури, както и Националната следствена служба (НСЛС), започна работа Висшият съдебен съвет (ВСС) като орган на съдебната власт, който определя състава и осъществява организацията ѝ.

Тези реформи обаче не доведоха до създаването на ефективен модел на правораздаване и правоприлагане. **Липсата на цялостна концепция** за реформата и съответно на консенсус между отделните власти и отделните звена на съдебната власт водят до фрагментарност на промените, непоследователност в усилията за реформи и дори до тяхното препятстване. Приетото ново законодателство, вкл. и многобройните промени в ЗСВ, Наказателния кодекс (НК), Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и Гражданския процесуален кодекс (ГПК), които имат значение за противодействието на корупцията, е значително по количество и обем, но все още липсва последователност и единна концептуална основа. Често се пренасят механично модели и институти от чужди законодателства или се следват различни препоръки, несъобразени с българската правна действителност и действащото в страната законодателство. Това води до създаването на вътрешно непоследователна законодателна уредба, която не способства за ефективно противодействие на корупцията при осъществяването на специфичните функции на органите на съдебната власт. Досегашната практика на предприемане на частични реформи и липсата на задоволителни резултати от тези усилия са показателни за необходимостта от комплексен подход, включващ конституционно-правни, законодателни, организационни и институционални реформи.

Дебатите за съдебната реформа все още са белязани от твърде много риторика, междуличностни, междуинституционални и междупартийни конфликти.

Под натиска на гражданското общество в България и на множеството критични оценки за състоянието на българската съдебна власт (редовните доклади на Европейската комисия и други международни форми и инструменти за мониторинг) от края на 90те години насам мерките за реформирането ѝ започнаха да придобиват по-конкретни практически измерения.

На 1.10.2001 г. правителството прие *Стратегия за реформа на българската съдебна система*, която включва голяма част от мерките, предложени в Плана за действие срещу корупцията на *Коалиция 2000*. През март 2002 г. беше одобрена *Програма за изпълнение на стратегията*, а на 18.07.2002 г. беше приет внесеният от правителството *Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт*. Тринадесетото по ред изменение и допълнение на приетия през 1994 г. закон представляваше опит за по-комплексен подход към съдебната реформа и за осъществяване на нейните основни приоритети. В голямата си част промените бяха насочени към отстраняване на предпоставките за корупция в съдебната власт. Повечето от тях обаче бяха оценени като излизачи извън рамките на съществуващия конституционен модел и нарушаващи независимостта на съдебната власт. Както по време на предварителните обсъждания, така и след приемането на закона, някои от съществените изменения и допълнения срещнаха несъгласия и критика от страна на отделни звена и органи на съдебната власт и професионални групи, включително оспорване на конституционосъобразността на закона от Върховния касационен съд.

С решение № 13 от 16 декември 2002 г. по к.д. №17/2002 Конституционният съд обяви 44 текста от *Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт* за противоконституционни, с което възникна необходимостта от нови законодателни решения, вкл. обсъждане и приемане на изменения в Конституцията.

На 2.04.2003 г. представители на всички парламентарно представени политически сили подписаха *Декларация за основните насоки за реформа на българската съдебна*

*система*, в която се обединиха около основните цели, принципи и насоки на съдебната реформа в България и средствата за тяхното осъществяване. В изпълнение на постигнатите договорености на 23.04.2003 г. беше създадена Временна парламентарна комисия за обсъждане и подготовка на предложения за промени в Конституцията на Република България, отнасящи се до реформата на съдебната система и членството на Република България в Европейския съюз и НАТО. Паралелно с работата на Комисията бяха приети изменения и допълнения в ЗСВ (Обн. ДВ бр.61/8.07.2003 г.), които уреждат редица въпроси относно квалификацията на магистратите, работата на Националния институт по правосъдие и Единната информационна система за противодействие на престъпността и т.н.

**Основна цел** на реформата е създаването на силна, професионална и независима съдебна власт, която да отговаря на обществените потребности от нова правна регулация, с оглед новите социални и икономически процеси в страната, за да се достигне правна стабилност и доверие в съдебната система, за да се превърне тя в съдебна система от съвременен европейски тип.

С оглед противодействието на корупцията в съдебната система реформата трябва да осъществи редица **конкретни цели**: постигане на правна стабилност и доверие в съдебната власт, осигуряване на условия за по-голяма ефективност и прозрачност в правораздаването, създаване на вътрешни контролни механизми срещу злоупотреба с правомощия и корупция в самата съдебна власт, гаранции срещу възможното политизиране на правосъдието.

## **2. Корупцията в сферата на съдебната власт: причини и специфика**

### **2.1. Условия, благоприятстващи корупцията в съдебната власт**

Типично за съдебната власт за разлика от законодателната и изпълнителната е, че тя е **консервативна и затворена**. Поради това и промените в нея се забелязват след един по-дълъг период на прилагане на законодателството.

От една страна, динамичните промени в обществените отношения и законодателството се отразиха твърде осезателно и върху работата на съдебната власт – в нея навлязоха много млади хора, без достатъчно житейски и професионален опит. Опитните магистрати също срещат трудности при прилагането на постоянно променящото се и понякога противоречиво законодателство.

От друга страна, големите финансови интереси и липсата на ефективен контрол върху дейността на работещите в органите на съдебната власт създават благоприятни условия за корупция. При магистрати с нисък морал несменяемостта им осигурява безнаказаност.

#### **Причини за наличието на корупция в съдебната власт**

- *Липсата на достатъчно юридически кадри през първата половина на 90-те години доведе до **кадрова криза** в съдебната власт. На моменти имаше 20-30% непокрити места в някои съдебни райони, а в следствените служби кадровият*

недостиг някъде бе и над 50 %. Нуждата от кадри и несъвършената система на подбор позволиха на немалък брой „случайни“ хора трайно да заемат длъжност в системата, а дори и ръководни постове в нея.

- Недостатъчните все още **прозрачност** в работата на органите на съдебната власт и **диалог** с гражданското общество водят до създаване на широки възможности за разпространение на корупционни практики в структурата на съдебната власт. Неспособността и/или нежеланието на магистратите да реагират адекватно на критичните оценки за своята работа и враждебността, с която често се посрещат дори добронамерените мнения и препоръки, подсилват обществените подозрения, че съдебната власт е безконтролна и недосегаема.
- **“Капсулирането” на съдебната власт и формирането на т.нар. “съдебна номенклатура”** се подхранваше от липсата на ограничение в броя на мандатите на председателите на отделните звена в съдебната власт, което предоставя изключително широки правомощия и възможности по отношение разпределянето на делата между отделните магистрати, назначенията, повишенията и реализирането на дисциплинарна отговорност, основани на субективни преценки и рядко- корупционни практики.
- **Множеството изменения в законодателството**, целящи осъвременяването му и въвеждането на европейските стандарти, не винаги бяха добре обмислени и синхронизирани. Това доведе до противоречиви резултати в правоприлагането и в крайна сметка – до липса на адекватна регламентация и защита на правата на гражданите. Наред с това половинчатите и често неуспешни реформи не допринесоха за предотвратяване на корупцията в гражданското и наказателното правораздаване, а прилагането на вече приетото законодателство не е разкрило забележимо необходимия антикорупционен потенциал.
- **Недостатъчният институционален капацитет** на Висшия съдебен съвет не позволява ефективно противодействие на корупцията. На ВСС са предоставени основните представителни и консултативни функции в съдебната власт, както и широки правомощия по отношение на административното управление на съдебната система. В неговата дейност има сериозни недостатъци, които най-общо се дължат на непрозрачност (вкл. и по отношение структурите на самата съдебна власт), инцидентност, липса на ясни процедури за някои дейности и на адекватни вътрешни правила за работата му, нисък административен капацитет, липса на двупосочна връзка със структурите на съдебната власт и на разграничаване и предефиниране на функциите и правомощията на ВСС и Министерството на правосъдието (МП).
- **Недостатъчната финансова обезпеченост** на съдебната власт. Сегашната организация на работа, извънредно лошите материални условия, в които работят както органите на съдебната власт, така и техните администрации, твърде ниският бюджет на съдебната власт създават благоприятна среда за корупция и могат да възпрепятстват разследването и наказването на корупционни престъпления.

- Чувството за **ненаказуемост** от страна на магистратите, което се обуславя до голяма степен от абсолютната несменяемост и пълния имунитет, с които разполагат, затруднява превенцията и наказването на корупцията в системата на съдебната власт.
- **Прекомерната натовареност на съдилищата и недостатъчното използване на алтернативни способи за решаване на спорове** води до значително забавяне решаването на делата, а в много случаи и до влошаване на качеството на правораздавателната дейност и корупционни действия за ускоряване на процеса.

## 2.2. Обичайни корупционни практики

- По отношение на съдиите се налага виждането, че масовият случай на корупция е свързан с бързината на производството. Нерядко се дава подкуп, за да се изготви акт, неблагоприятен за даващия подкуп, само за да получи правото на жалба. Корупцията „за бързина“, макар и по начало дребна, е особено дразнеща. Тя е онази, която създава у нас представата за корумпирано правосъдие. Освен това тази корупция формира у съдиите убеждението, че за да си свършат работата, трябва да получат някакъв подарък. Тази е хранителната среда на „голямата корупция“ във висшите инстанции, където се упражняват корупционни практики за нарушаване на закона.

Според магистратите най-честите цели за извършване на корупционни действия спрямо съдиите са следните:

**ТАБЛИЦА 2.3.8. Цели за извършване на корупционни действия спрямо съдиите (Оценки на магистратите)**

Съдии	
За да постанови присъда или решение в определен смисъл	69.6
За да прекрати/ спре неоснователно делото	39.6
За да протака разглеждането на делото	40.1
За да забави, ускори или по друг начин повлияе върху вписването в търговския регистър	27.5
За да упражни нерегламентирано влияние	15.4
Друго	1.5
Не се извършват корупционни действия	4.6
Не знае/ Не отговорил	9.5

Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003г.

- **Представителите на прокуратурата** се подозират в корупция, най-често когато става дума за освобождаване от предварителния арест, променяне на мярката за неотклонение, размера на паричната гаранция, намеса в гражданскоправни отношения.

Според магистратите корупционни действия спрямо прокурорите се извършват главно със следните цели:

**ТАБЛИЦА 2.3.9. Цели за извършване на корупционни действия спрямо прокурорите (Оценки на магистратите)**

За да прекрати наказателно производство	63.4
За да образува/ да не образува досъдебно производство или предварителна проверка	49.3
За да внесе/ да не внесе обвинителен акт	27.8
За да върне неоснователно делото за допълнително разследване	23.3
За да не извърши процесуални действия в случаите, когато е задължен да ги извърши	19.8
За да упражни нерегламентирано влияние	17.0
Друго	1.5
Не се извършват корупционни действия	4.6
Не знае/ Не отговорил	12.3

Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003г.

- Що се отнася до **следствието** масовият случай е унищожаването, съзнателно или не, или „изгубването” на цели дела и лошото събиране на доказателства. Според магистратите спрямо следователите най-често се предприемат корупционни действия, за да извършат или не извършат определени процесуално-следствени действия, както и за да спрат разследването или да направят предложение за прекратяването му.

**ТАБЛИЦА 2.3.10. Цели за извършване на корупционни действия спрямо следователите (Оценки на магистратите)**

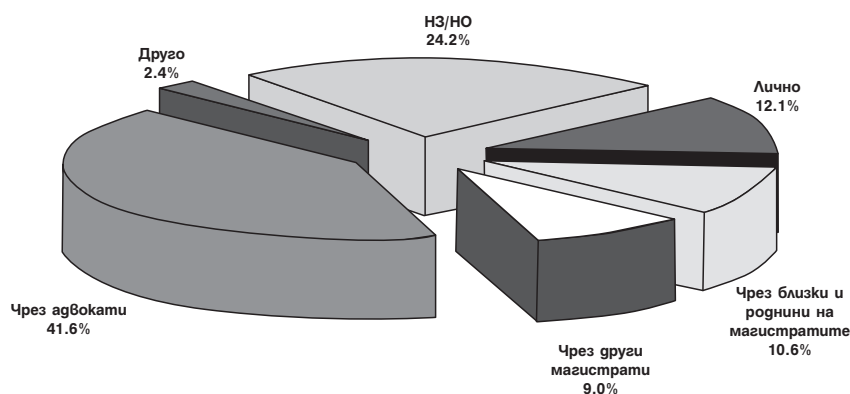
За да извърши или да не извърши определени процесуално-следствени действия	59.5
За да спре разследването или да направи предложение за прекратяването му	56.2
За да упражни нерегламентирано влияние	28.0
Друго	2.2
Не се извършват корупционни действия	6.2
Не знае/ Не отговорил	13.2

Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003 г.

- При дебатите за корупцията в съдебната власт все повече се налага възгледът, че има **адвокати**, които в редица случаи способстват за разпространението на корупционни практики в съдебната власт и в съдебната администрация, като осъществяват **посредническа функция** или самите те се облагодетелстват неправомерно под претекст за мнимо корупционно посредничество.

Има основания да се твърди, че този вид корупционни канали не са достигнали организация на национално равнище. Повечето източници на информация твърдят, че масовата корупция сред магистратите е на дребно. Става дума за еднократни подаръци, обеда, вечери и разни забавления. При този вид корупция е много трудно да се отграничи корупционното поведение от личните връзки.

**ГРАФИКА 2.3.6. Оценка на магистратите за начините за упражняване на корупционни практики от заинтересованите лица**



Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003г.

Отличителен момент в тази корупционна практика е големият размер на хонорара на посредниците.

- За да се пресекат тези неблагоприятни явления, е необходим **по-силен вътрешен контрол** както в отделните звена на съдебната власт по отношение на работещите в тях магистрати и съдебни служители, така и от страна на органите на адвокатурата.

### 3. Антикоруptionни измерения на съдебната реформа

#### 3.1. Организация на съдебната власт (структура и управление)

##### 3.1.1. Структура на съдебната власт

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

Въпросът за оптимизиране на структурата на съдебната власт и взаимодействието между основните ѝ структурни звена е важен **за успешното разследване, разкриване и наказване на корупцията**. При решението на този въпрос следва да се отчита **спецификата на мерките за противодействие на корупцията в отделните структурни звена на съдебната власт**. Съгласно действащата Конституция системата на съдебна власт включва съда, следствието и прокуратурата. Тъкмо това е най-дискусияният въпрос: за или против

запазване мястото на прокуратурата и следствието в съдебната власт, за или против преминаване на прокуратурата към изпълнителната власт, а на следствието - към прокуратурата или МВР. Аргументите “против” изхождат от различните функции на трите структурни звена понастоящем и се градят на понятието за съдебна власт, което включва само съда с неговата правораздавателна функция. Аргументите “за” залагат на опасността от открито политизиране на прокуратурата, ако тя е част от изпълнителната власт и зависи от нея. По отношение на структурната принадлежност на следствието също следва да се отчита необходимостта от гаранции за независимост и създаване на условия за ефективно взаимодействие с правоприлагащите органи. В исторически план изборът през 1991 г. на критикувания днес конституционен модел бе продиктуван от мотива за гарантиране на възможно най-голяма независимост на прокуратурата и следствието, предвид натрупания негативен опит на пълното им подчиняване и политизиране в епохата на тоталитарната държава.

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

### 3.1.2. Управление и отчетност

Пряка връзка с противодействието на вътрешната корупция имат мерките за утвърждаване на по-голяма **публичност и прозрачност** в работата на ВСС, развиване на капацитета му във връзка с изработването на **стандарти за сръчност и качество** в работата на отделните части на съдебната власт, **дисциплинарните производства срещу магистрати**, изграждането на **информационна система за контрол и координация**, укрепването на **административно-управленския капацитет**.

**Преобладаващият брой магистрати признават необходимостта от реформи** във ВСС с цел по-ефективна борба с корупцията в съдебната власт (61,2% според *СМК на Коалиция 2000*). Като необходими реформи се сочат: промяна в начина на формиране на ВСС, включително премахване на парламентарната квота, утвърждаване на по-голяма публичност и прозрачност в работата на ВСС, разширяване на правомощията и капацитета му в сферата на дисциплинарните производства, изграждане на информационна система за контрол и координация и т.н.

Възможните промени относно **статута на ВСС, правомощията и реда за формиране на състава му** (включително броя, избора и мандата, изискванията към членовете) са предмет на конституционна уредба и следва да бъдат внимателно обмислени и съобразени с евентуалните бъдещи промени в структурата на съдебната власт.

Отсъствието на **ефективна система на периодична отчетност** (за дейността) е пречка за подобряване работата на органите и звената на съдебната власт и на други институции, чиято дейност е свързана с функционирането ѝ, и пречка за създаване на прозрачност съобразно спецификата на отделните сфери на дейност. Във връзка с това е необходимо

въвеждането на периодична отчетност (ежемесечна, тримесечна) пред ВСС чрез ръководствата на съдебните, прокурорските и следствените органи, която следва да се опира на надеждна статистика, водена от тях и от МВР и основаваща се на единни критерии и единна информационна система. След законодателното регламентиране на механизмите и процедурите за отчитане, на подзаконово равнище следва да се уредят задължителни показатели за водене на статистиката, реда за систематизирането и централизирането ѝ.

### **3.2. Ролята на основните звена на съдебната власт за противодействие на корупцията**

Всяко от трите основни звена на съдебната власт (съд, прокуратура и следствие) има специфично място и роля в превенцията, разкриването и наказването на корупцията. Във връзка с това специфични са и проявленията на корупция вътре във всяко едно от тези звена.

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

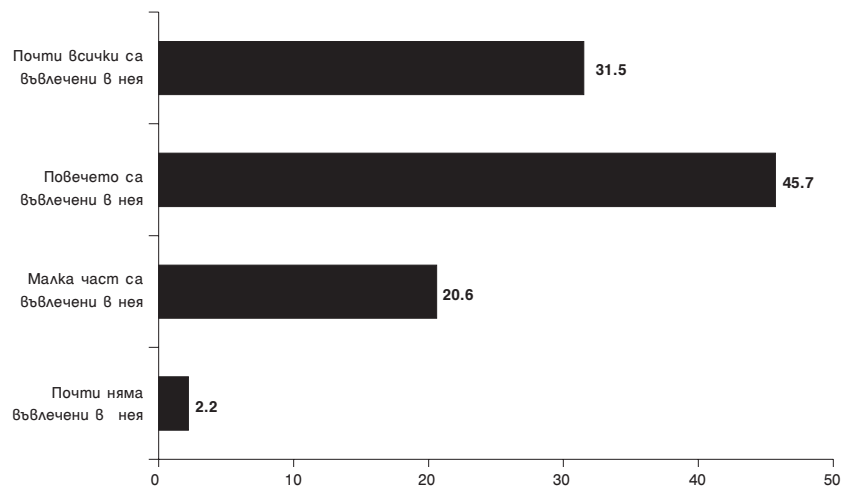
#### *3.2.1. Съд*

Основно предназначение и функция на съда е осъществяването на навременно, безпристрастно, високо професионално и независимо правосъдие. Осъществяването на тази функция предопределя важната роля на съда за превенция и наказване на корупцията, която от своя страна изисква подобряване на способността на съдиите да правораздават на основата на цял комплекс взаимосвързани принципи: политическа независимост, професионална компетентност и безпристрастност, ефективност и отговорност<sup>1</sup>. Наред с това се поставя и необходимостта от подобряване на правната основа за правосъдната дейност, включително за нейната организация, както и за засилване на институционалния капацитет на съдилищата. Продължава да стои нерешен въпросът за намаляване на прекомерната натовареност на съдилищата, което най-често води до забавяне решаването на делата, в някои случаи – и до влошаване на качеството на правораздаването и корупционни действия за ускоряване на процеса.

Неефективната система за съдебна регистрация в България е един от факторите за високия ръст на корупцията в съдилищата. Съществуващите понастоящем регистри в България са преимуществено децентрализирани и се водят от съдилищата на хартиен носител, макар че в отделни съдилища експериментално се въвеждат електронни информационни системи, които обаче нямат правно значение. С натрупването на все повече информация в регистрите тя става все по-недостъпна и оперирането с нея – все по-бавно и дори невъзможно. Това на свой ред създава предпоставки за силен корупционен

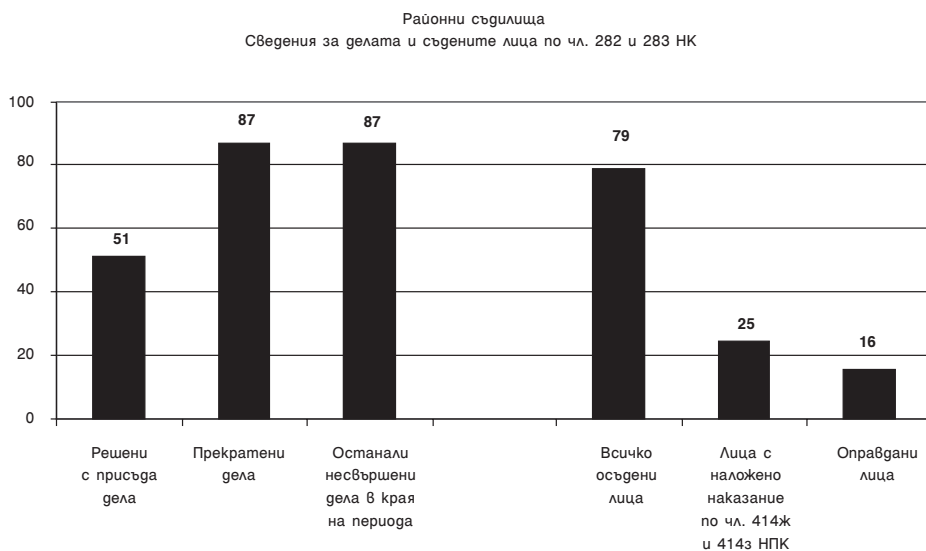
<sup>1</sup> *Капацитетът на съдебната власт, доклад за България, Програма "Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз", Институт "Отворено общество", 2002 г.*

**ГРАФИКА 2.3.7. Степен на разпространение на корупцията сред съдиите.  
(Оценки на населението) (%)**

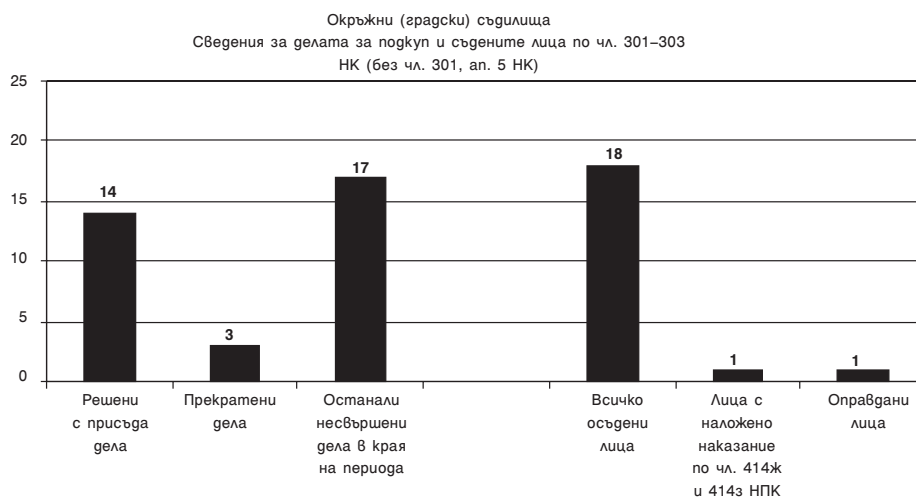
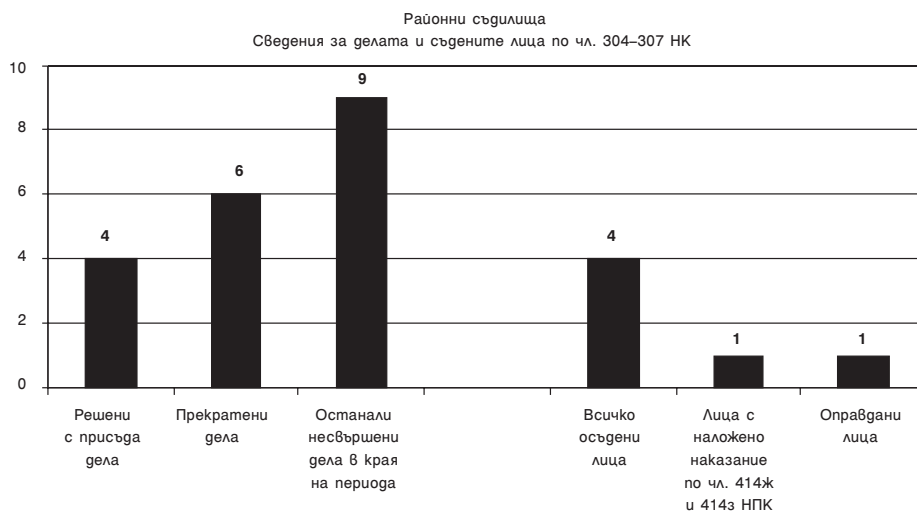


Източник: СМК на Коалиция 2000, юни 2003

**ГРАФИКА 2.3.8. Статистика за броя на делата и на осъдените лица за престъпления по служба (чл. 282 и 283 НК) и подкуп (чл. 301-307 НК) през 2002 г.<sup>2</sup>**



<sup>2</sup> До последните изменения на НПК от 2003 г. (ДВ, бр. 50 от 30.05.2003 г.) делата за престъпления по служба по чл. 282-283 НК и за подкуп по чл. 304-307а НК бяха подсъдни като първа инстанция на районните съдилища. След измененията делата за тези престъпления стават подсъдни като първа инстанция на окръжните съдилища.



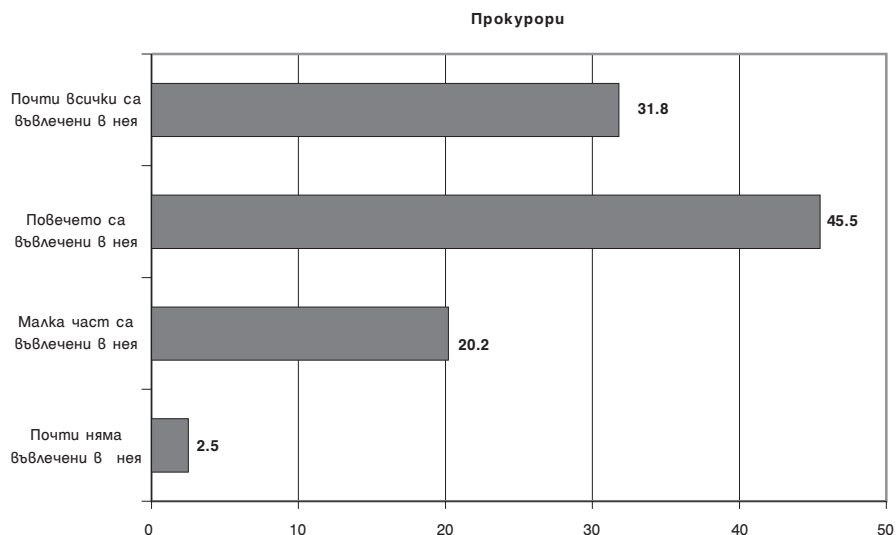
Източник: Министерство на правосъдието

натиск както във връзка с вписването на определени обстоятелства, така и по отношение на получаването на информация от регистрите. Производството по регистрация на юридическите лица, осъществявано от фирмените отделения на съдилищата, е охранително, а не исково. Съдиите не разполагат с реална възможност да контролират законосъобразността на взетите решения, подлежащи на вписване – например за промени в ръководствата на търговски дружества. Организацията на работа във фирмените отделения е такава, че няма единни стандарти за бързината и надеждността на извършваните регистрация и вписвания, върху които могат да влияят и представителите на несъдебния състав (деловодителки). По мнението на лицата, участващи в регистърни производства, в редица съдилища съществува негласна тарифа на всяка подобна “услуга”. Тази ситуация, освен че е пречка за нормалното развитие на бизнеса и оборота, мотивира трайната представа на общественото мнение за корупцията в съдебната система.

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

### 3.2.2. Прокуратура

**ГРАФИКА 2.3.9. Степен на разпространение на корупцията сред прокурорите (Оценки на населението) (%)**



*Източник: СМК на Коалиция 2000, юни 2003*

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

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

събира и информация за други престъпления, например в банковата сфера и приватизацията, имащи отношение към корупцията.

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

**Дейността на прокуратурата относно корупционни престъпления и престъпления по служба, свързани с приватизацията, престъпления по изпиране на пари (чл.253 НК) и други сходни или свързани с тях престъпления<sup>3</sup>**

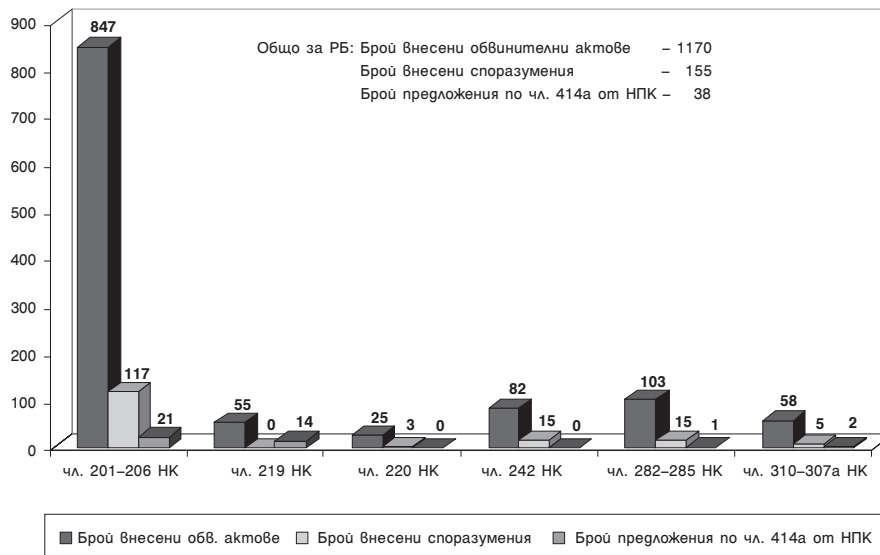
- Подкупи. За периода от 01.07.2000 г. до 31.12.2002 г. прокурорите в страната са внесли 68 обвинителни акта за **подкуп** срещу 85 лица, като понастоящем по 5 предварителни производства се разследват още 8 лица.
- **Престъпления по служба, свързани с приватизацията**. Към 31.12.2002 г. прокуратурите в страната и от ВКП са работили по 192 предварителни проверки. В 86 от случаите са констатирани достатъчно данни за извършени престъпления и са образувани предварителни производства срещу министри, длъжностни лица от Агенцията за приватизация и лица, заемащи отговорно служебно положение в приватизираните предприятия.
- Престъпления по **изпиране на пари** и други сходни или свързани с тях престъпления. От образуваните през 2002 г. предварителни производства по чл. 253 НК няма приключили, поради което няма и внесени обвинителни актове.
- Във връзка с необходимостта от подобряване организацията на прокуратурата и ролята ѝ за противодействие на корупцията е препоръчително да се проучи и анализира **чуждият опит в сферата на създаване на специални структури за разследване на по-тежките случаи на корупцията**. Внимание заслужава опитът на създадената през 1992 г. в Италия Национална дирекция срещу мафията – национална структура за координиране на дейността по разследването и наказателното преследване на организираната престъпност. В отговор на корупционни скандали и в Испания през 1995 г. в рамките на прокуратурата е създадена специална прокуратура за разследване на икономически престъпления, свързани с корупция. Тя започва да функционира през 1996 г. като обединява усилията на прокурори, данъчни инспектори, полицаи. Разностранната специализация на работещите в специалната прокуратура, както и специалното им обучение позволяват по-голяма гъвкавост при разследване на корупционната престъпност. Работата ѝ се оценява и като създаваща по-добра основа за разследване на корупционни престъпления от обикновените прокуратури на местно, провинциално и регионално равнище. Наскоро и в Румъния е създадена отделна структура – прокуратура “Антикорупция”, като част от националната прокуратура, която е подчинена на изпълнителната власт. С оглед динамиката на

<sup>3</sup> Използвана е информация от резюмето на Доклада за дейността на прокуратурата на Република България през 2002 г. (вж. Интернет страницата на Висшия съдебен съвет <<http://www.vss.justice.bg/bg/news/1.5.html>>)

корупционната престъпност в България въпросът за създаване на ново звено в структурата на прокуратурата с правомощия, насочени специално към противодействие на корупцията се поставя на дискусия.

- Особено внимание изисква въпросът за **статута и структурата** на прокуратурата. При условията на единна и централизирана структура на прокуратурата всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички – на главния прокурор. Върховната касационна прокуратура се обявява за запазването на съществуващата йерархична структура и управление с аргумента, че те гарантират еднаквото приложение на Конституцията и законите на територията на цялата страна и предпазват прокурорите по места от политическо и друго влияние, несъвместимо с интересите на наказателното разследване. Критиките на тази позиция се основават на липсата на механизъм за отчетност и отговорност на главния прокурор, на отсъствието на определени от закона форми на подчинение и съществуващата практика разпорежданията на висшестоящия прокурор да се дават и устно, без да се документират, което създава възможности за нерегламентиран натиск и манипулации вътре в системата на прокуратурата.
- Това поставя отново на дневен ред необходимостта от обмислени гаранции за **прозрачност и отчетност** в работата на прокуратурата. Доколкото понастоящем главният прокурор не е отговорен пред никого, а отчетността му, включително пред Народното събрание, зависи единствено от собствената му добра воля и желание, е наложително в Конституцията да се въведе принципът на **периодична отчетност, а също и по конкретен повод на главния прокурор пред ВСС** и да се предостави право на разумно определен брой членове на ВСС да искат снемане на неговия имунитет при изчерпателно изброени условия.
- При всички случаи добре обмислени мерки за **разумна децентрализация** на прокуратурата са необходими и възможни в рамките на съществуващия конституционен модел чрез изменение и допълнение на устройствения закон. Сегашният централизиран и йерархичен модел на прокуратурата не е предопределен от Конституцията, чиито разпоредби не биха били накарнени при законодателно ограничаване на възможностите за намеса на главния прокурор и висшестоящите прокурори в работата на нисшестоящите.

**ГРАФИКА 2.3.10. Брой внесени обвинителни актове, споразумения и предложения по чл. 414а НПК по дела за присвоявания (чл. 201-206 НК), общи стопански престъпления (чл. 219-220 НК), контрабанда (чл. 242 НК), престъпления по служба (чл.282-285 НК) и подкуп (чл. 301-307а НК) през 2002 г.**



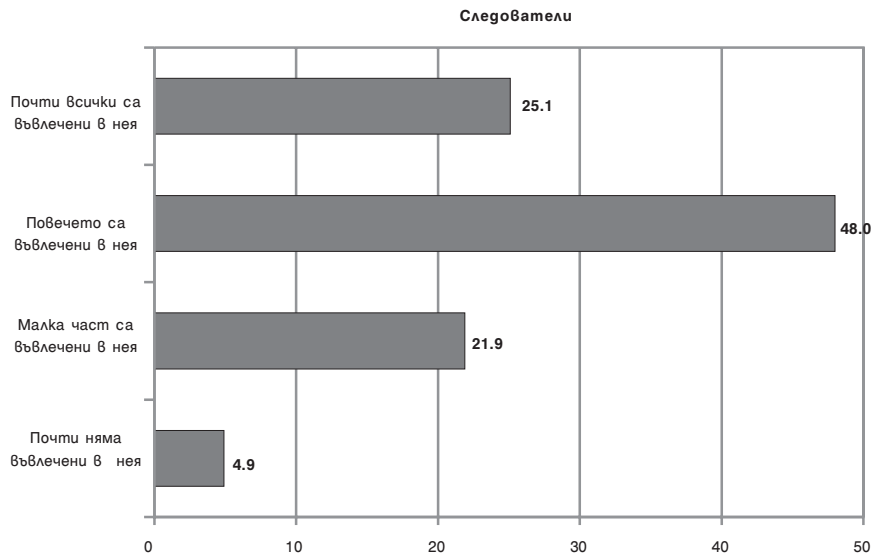
Източник : Върховна касационна прокуратура

### 3.2.3. Следствие

С измененията на *Закона за съдебната власт* (Обн. в ДВк, бр. 74/ 30.07.2002г./ беше внесена нова промяна в структурата на следствието. Възстановена беше съществувалата до 1998 г. **Национална следствена служба** като орган, осъществяващ административно и финансово ръководство и оказващ методическа помощ на отделните следствените служби. Поправките предвиждат Националната следствена служба да има специализирани отдели за разследване на дела с особена фактическа и правна сложност и по дела за престъпления, извършени в чужбина. На директора на Националната следствена служба е предоставено правомощието да координира дейността на окръжните следствени служби при разследването и взаимодействието им с другите държавни органи.

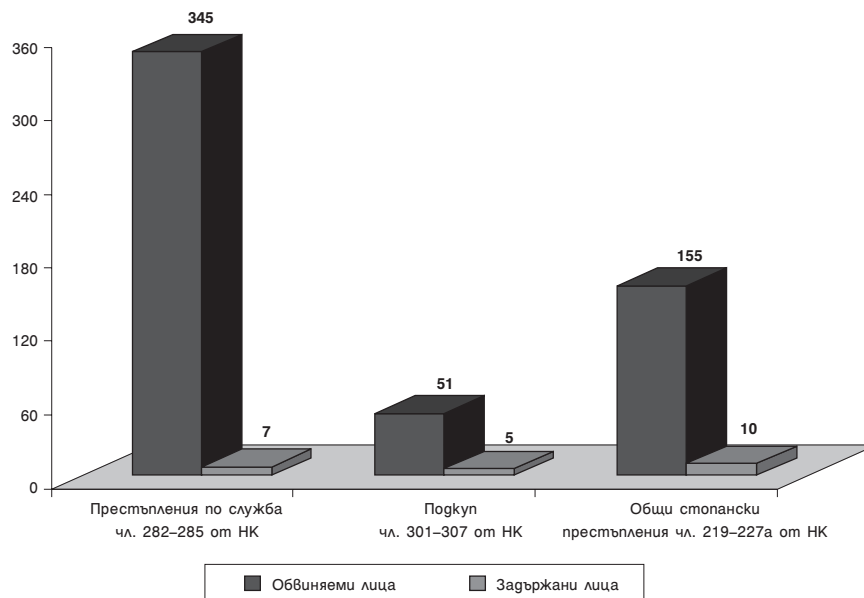
Продължава да е дискуссионен въпросът за **мястото на следствието в структурата на съдебната власт**, който се поставя и в контекста на дебата за промяна в Конституцията. Наред с другите предложения за конституционни промени се предлага и отделяне на следствието от съдебната власт и преминаването му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

**ГРАФИКА 2.3.11. Степен на разпространение на корупцията сред следователите (Оценки на населението) (%)**



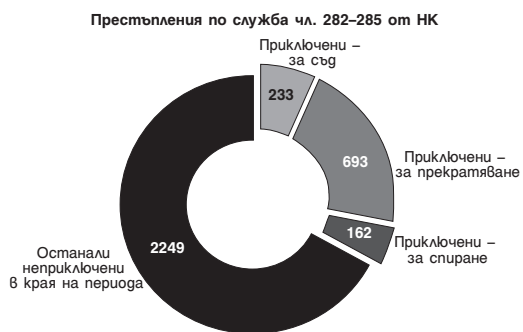
*Източник: СМК на Коалиция 2000*

**ГРАФИКА 2.3.12 Брой обвиняеми и задържани лица по дела за общи стопански престъпления (чл. 219-227а НК), престъпления по служба (чл. 282-285 НК) и подкуп (чл. 301-307а НК) през 2002 г.**

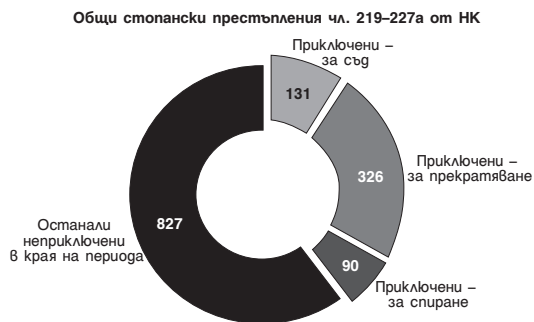


*Източник: Национална следствена служба*

**ГРАФИКА 2.3.13. Брой следствени дела за престъпления по служба (чл. 282-285 НК), общи стопански престъпления (чл. 219-227 НК) и подкуп (чл. 301-307а НК) през 2002 г.**



Всичко дела N=3337 (Приключени=1088; Останали неприключени=2249)



Всичко дела N=1374 (Приключени=547; Останали неприключени=827)



Всичко дела N=165 (Приключени=69; Останали неприключени=96)

Източник: Национална следствена служба

### 3.3. Организиране и обработване на информацията

Наложително е във възможно най-кратък срок да започне да функционира **Единната информационна система за противодействие на престъпността**, както и да бъдат свързани информационните системи на отделните съдилища помежду им и с тези на други институции за обмен и потребление на информация. В съответствие с това е наложително да се създадат **нови форми за статистическа отчетност** за работата на съдилищата и предаването ѝ на заинтересуваните институции – ВСС, МП и др. Статистиката, водена при отсъствие на надеждна единна информационна система и непочиваща на унифициран подход към кръга на престъпленията, определяни като корупционни, дава известна представа за обема и резултатите от правоприлагащата работа на съдебната система, но не включва данни за прекратените и висящите дела. Липсват и обособени данни за извършени от магистрати корупционни престъпления.

### 3.4. Антикорупционни мерки за утвърждаване статута на магистратите

#### 3.4.1. Критерии за назначаване и придобиване на статут на несменяемост.

С измененията в *Закона за съдебната власт* от юли 2002 беше предвидена система от мерки по отношение утвърждаването на статута, подобряването на професионализма и кадровия подбор на магистратите. Повечето от тези мерки бяха обявени за противоконституционни и следва да се намерят заместващи решения.

- Частично се въведе и се прилага **конкурсното начало** при назначаването на магистрати. Законът предвижда задължително провеждане на конкурс при назначаването на младши съдии и прокурори, както и при първоначално назначаване на длъжност в органите на съдебната власт при липса на кандидат от органите на съдебната власт до обявяването на конкурса. Началото бе сложено с проведения в края на 2002 г. първи централизиран конкурс за назначаване на младши съдии и прокурори въз основа на Временни правила, приети от ВСС. През април 2003 г. ВСС прие *Наредба № 1 за условията и реда за провеждане на конкурси за магистрати*, която предвижда явяването на писмен и устен изпит при кандидатстване за работа като магистрат, и следва да бъде последователно и обективно прилагана. За да се постигне максимална обективност, прозрачност и стабилност в тази сфера, е необходимо гаранциите за спазване на конкурсното начало да се предвидят в закона.
- Въведе се **атестацията на магистратите** като задължителна предпоставка за придобиване на статут на несменяемост, но все още липсва утвърдена практика. В перспектива всички решения относно професионалната кариера на магистратите, включително атестирането им, би следвало да се вземат въз основа на обективни критерии, закрепени в ЗСВ, които да се включат следните **показатели**:
  - Компетентност, изразяваща се в: качество на работата, количество на приключени дела, експедитивност.
  - Почтеност и високи морални качества.
  - Опит, основаващ се на стажа и квалификацията.

- Регламентирано бе обучението и мерките за повишаване на **квалификацията на магистратите**. Измененията в ЗСВ от 2002 г. предвиждаха създаването на Национален институт по правосъдие към Министерство на правосъдието на основата на вече изградените структури и учебни планове на действащия от 1999 г. като нестопанска организация Център за обучение на магистрати. След обявяването на тези разпоредби за противоконституционни с решение №13/16.12.2002 г. на КС, Народното събрание уреди законодателно с последните изменения в ЗСВ от юли 2003 г. изграждането на Националния институт по правосъдие към ВСС. В момента ВСС изготвя Правилник за устройството и дейността на Националния институт по правосъдието. В НИП ще се обучават задължително всички съдебни кандидати, издържали конкурс за магистрати, преди постъпването им на работа в системата на съдебната власт. Осъществяването на планираните промени следва да държи сметка за необходимата приемственост и стабилност в провежданото обучение. В бъдещите програми следва да се включи задължително обучение по прилагане на **антикорупционното законодателство**. В по-общ план обучението трябва да допринесе за утвърждаване в поведението на магистратите на ценности и принципи като безпристрастност, независимост, недопустимост на корупция и т.н.
- Въведе се **задължение за всички магистрати да декларират доходите и имуществото** си както при назначаването им, така и всяка следваща година пред Сметната палата при условията и по реда на *Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности*. Освен създаването на повече прозрачност изпълнението на това задължение ще играе ролята на възпиращ фактор, макар и главно от морално естество, срещу корупционно поведение както показва досегашната практика по приложението на закона.
- Регламентирана бе необходимостта от **етични правила за магистратите**, които се приемат от съответните съсловни организации и се утвърждават от Висшия съдебен съвет. Значението на тези правила се проявява в две насоки. На първо място, те се вземат предвид при преценката дали кандидатът за съдия, прокурор или следовател отговаря на изискването да притежава необходимите нравствени и професионални качества, за да бъде назначен на съответната длъжност. На второ място, нарушаването на правилата за професионална етика е въздигнато като основание за налагане на дисциплинарна отговорност на съответния магистрат.

#### *3.4.2. Ограничаване на имунитетите срещу наказателно преследване като антикорупционна мярка*

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

се разглежда преди всичко в светлината на условията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт.

Според решение № 3/10.04.2003 г. на Конституционния съд промени в Конституцията, които да позволят ограничаване на имунитета на магистратите и въвеждане на мандатност за ръководителите, могат да бъдат извършени и от Обикновено народно събрание, като по този начин “ще се укрепи и издигне авторитетът на съдебната система”. Главният въпрос, който е поставен на дневен ред в работата на Временната комисия за обсъждане и подготовка на предложения за промени в Конституцията на Република България, е въпросът за **по-радикално ограничение на имунитета** – възможност за снемането му при всички видове престъпления, а не само при тежки умишлени, както е сега, и за въвеждане на **функционален имунитет**, т.е. освобождаване от гражданска и наказателна отговорност само за пряката работа на магистрата.

За създаване на **трайна антикорупционна среда при функционирането на съдебната власт** са необходими по-нататъшни мерки за:

- повишаване отговорността на отделните магистрати;
- прецизиране на достъпа до магистратската професия;
- развитието на квалификацията и засилване на обществения контрол;
- въвеждане на изборност и мандатност на ръководните длъжности в съдебната власт;
- поставяне на конкурсите за достъп до магистратурата на ясни, изключващи нерегламентирани действия критерии;
- регламентиране на професионалната квалификация на магистратите;
- усъвършенстване на процедурата за налагане на дисциплинарни наказания на магистрати;
- повишаване ефективността на дисциплинарните производства и т.н.

### 3.5. Администрация на органите на съдебната власт

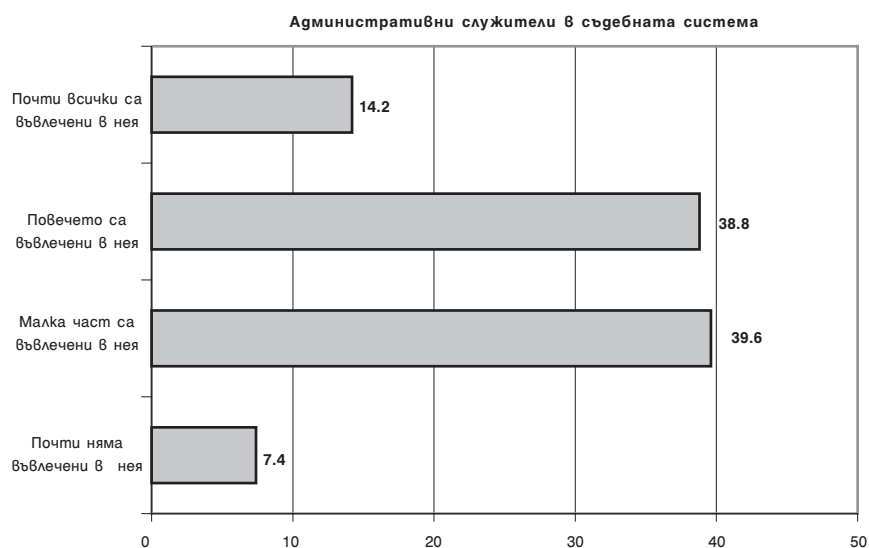
Професионализъмът на магистратите е изключително важно, но недостатъчно условие за ефективното функциониране на съдебната власт. Със същата степен на важност е и добрата организация на тяхната работа, наричана с общото понятие “администрация на органите на съдебната власт” или за краткост “съдебна администрация”. Това е система от структури, работещи по ясни правила и осъществяващи огромна по обем дейност, подпомагаща работата на съдиите и контактите с гражданите и с другите институции, които работят със съда.

В момента съдебната администрация е организирана върху безнадежно остарели принципи, липсва единна подзаконова регламентация за работата на следствието, прокуратурата и съда. Водят се множество регистри - основно на ръка, което затруднява получаването на справки от гражданите и адвокатите. Служителите в системата работят при примитивни условия на труд, никой не се грижи за тяхната предварителна и текуща подготовка.

Реформата в съдебната администрация, подобряването на материалната инфраструктура и на финансовото осигуряване на работата на съдебната власт могат да допринесат чувствително за противодействието на корупцията. Сегашната организация на

работа на съдебната администрация, извънредно лошите материални условия, в които работят както органите на съдебната власт, така и техните администрации, твърде niskият бюджет на съдебната власт създават благоприятна среда за корупция и могат да възпрепятстват своевременното разследване и наказване на корупционни престъпления.

**ГРАФИКА 2.3.14. Оценки на населението за степента на разпространение на корупцията сред съдебните служители**



*Източник: СМК на Коалиция 2000, юни 2003*

С измененията в *Закона за съдебната власт* от 2002 г. се урежда статута на служителите в администрациите на органите на съдебната власт (съдебни служители). За назначаването на съдебни служители също се въвежда конкурсното начало, което предстои да бъде проведено на практика. С въвеждането на вътрешни етични правила и механизми за тяхното спазване и създаването на условия за професионално обучение и системно и текущо повишаване на квалификацията ще се увеличат гаранциите за антикорупционно поведение на съдебните служители.

Предприетите законодателни изменения и практически мерки решават частично някои неотложни въпроси, но не са достатъчни за осъществяването на нов подход към администрирането на органите на съдебната власт, включващ **системи за управление на делата и документацията, личния състав, обективни критерии и прозрачност при разпределение на делата (а не по усмотрение) и преписките, надеждна информация за тяхното движение** и т.н. Утвърждаването на такъв подход е необходимо за премахване на предпоставките за неоправданото протакане на делата и корупционния натиск в работата на администрациите на органите на съдебната власт с частните лица, за съществено подпомагане на работата на магистратите и разтоварването им от административно-техническа работа и т.н.

## Литература

1. Доклад за оценка на корупцията 1999, *Коалиция 2000*, 2000, София
2. Доклад за оценка на корупцията 2000, *Коалиция 2000*, 2001, София
3. Доклад за оценка на корупцията 2001, *Коалиция 2000*, 2002, София
4. “Програма за развитие на съдебната реформа в България”, *Инициатива за развитие на съдебната реформа, 2000, София*  
«[http://www.csd.bg/law/devanticor\\_project\\_b.htm](http://www.csd.bg/law/devanticor_project_b.htm)»
5. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес, *Коалиция 2000 / Център за социални практики*, 1999, София
6. Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000 / Информационен център на Съвета на Европа*, 1999, София
7. “Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт”, *Инициатива за развитие на съдебната реформа, 2003, София*
8. “Индекс на съдебната реформа в България”, *Правна инициатива за Централна и Източна Европа, 2002, София*
9. “Капацитетът на съдебната власт”, *Доклад за България, Програма “Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз”, Институт “Отворено общество”, 2002, София*
10. Стратегия за реформа на българската съдебна система (одобрена с Решение № 672 от 01.10.2001 г. на Министерски съвет) и програма за изпълнението ѝ, 2002, «<http://www.mjeli.government.bg/strategia.htm>»
11. “Корупция и антикорупция: гледната точка на магистратите”, Изследване сред магистрати в рамките на Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*, проведено от агенция “Витоша рисърч”, май-юни 2003 г.  
«<http://www.vitosha-research.com/publicsector/june2003.pdf>»

## Въпроси

1. Какви проблеми съпътстват съдебната реформа в условията на преход?
2. Кои са основните фактори, благоприятстващи развитието на корупция в съдебната власт и основните ѝ проявления?
3. Какви реформи следва да се предприемат в структурата и управлението на съдебната власт с оглед ограничаване на корупцията?
4. Какви промени в статута на магистратите биха съдействали за създаването на трайна антикорупционна среда в съдебната власт?
5. Какви са механизмите и начините за противодействие на корупцията в съдебната власт?

**Ключови термини<sup>4</sup>**

**Съдебна власт** - система от държавни органи, които при разделението на властите изпълняват правоохранителната форма на държавна дейност и са напълно независими от законодателната и изпълнителната власт. Дейността ѝ е подчинена единствено на приетите от парламента закони. В България съдебната власт включва органите на съда, прокуратурата и следствието.

**Магистрат** - лице, което осъществява съдебна функция. Българското законодателство не съдържа дефиниция на понятието магистрат и освен съдиите в България магистратурата включва също прокурорите и следователите.

**Съд** – държавен орган, който изпълнява част от правоохранителната форма на държавна дейност чрез правосъдие по пътя на разглеждането и решаването на граждански, административни и наказателни дела.

**Прокуратура** - система от държавни органи, съставляващи част от съдебната власт. Основните ѝ функции са привличане към наказателна отговорност на лицата, извършили престъпления, и поддържане на обвинението пред съда; упражняване на надзор за законност при изпълнение на наказанието или на други принудителни мерки и др.

**Следствие** – система от държавни органи, съставляващи част от съдебната власт, които осъществяват разследването на извършени престъпления в предварителното производство при наказателните дела.

**Статут на магистратите** – съвкупност от права и задължения, юридическото положение на магистратите, определено от действащите правни норми.

**Имунитет** – в статута на магистратите тяхната неприкосновеност и неотговорност за изказани мнения; усложнената процедура за подвеждането им под наказателна юридическа отговорност, при която се иска свалянето на имунитета от Висшия съдебен съвет

**Несменяемост** – конституционен принцип относно организацията и действието на правосъдието: съдиите се назначават от Висшия съдебен съвет и след изтичането на три години на длъжността, която заемат, не могат да бъдат сменявани или отзовавани, с което се гарантира стабилност на правосъдието.

**Мандатност** – изборност за определен срок от време, както и ограничение за броя на избиранията.

<sup>4</sup> При съставянето на речника е използван и Кратък терминологичен речник с автор доц.к.ю.н. Боян Баламезов, изд. СОФИ-Р, 1993г.

**Администрация на органите на съдебната власт (съдебна администрация)** - системата от структури, предназначена да подпомага работата на магистратите и да осъществява контактите с гражданите, които търсят намесата на съдебната власт, както и контактите с другите институции, които работят със съдебната власт. Включва администрацията на Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Върховната касационна прокуратура, Върховната административна прокуратура, на Националната следствена служба, на съдилищата, прокуратурите и следствените служби.

**Триинстанционна съдебна система** – израз на отношението между различните степени съдебни органи по повод възможността да бъдат обжалвани присъди и решения на подолустоящи съдилища пред по-горестоящи. В България триинстанционната съдебна система се състои от районни съдилища, апелативни съдилища, Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС).

**Касация** – отменяне на съдебно решение в по-горна инстанция.

**Атестация** – преценка за качествата, способностите или поведението от съответен ръководител или компетентен орган.

### **Основни тези**

1. Съдебната власт поради спецификата на нейните функции и особеното място, което заема в системата на държавната власт, играе изключително важна роля в успешното осъществяване на прехода към демокрация и утвърждаването на правовата държава чрез постигане на стабилност на институциите, върховенство на закона и защита на основните човешки права, за успешно противодействие на корупцията като един от сериозните и нерешени въпроси на прехода.
2. Успешното провеждане на съдебната реформа е основен фактор за ограничаване на корупцията в съдебната власт.
3. Необходима е цялостна концепция, а не реформи на “парче” за успешно осъществяване на антикорупционните измерения на съдебната реформа.
4. Съдебната реформа включва законодателни и структурни промени, както и необходимост от преразглеждане на конституционния модел на съдебната власт.
5. Промените в статута на магистратите в посока към преосмисляне на абсолютната несменяемост и пълния имунитет биха играли значителна роля в предотвратяването и ограничаването на корупцията в съдебната власт.
6. Добрата работа на съдебната администрация е важно условие за ефективното функциониране на съдебната власт.
7. Професионалното обучение на магистрати и съдебни служители е един от безспорните приоритети в съдебната реформа.

## 2.4. Антикоруptionта в полицията и органите на МВР

*Бойко Славчев*

### План

1. Органите на МВР и причините за корупцията в полицията
2. Антикоруptionни мерки в полицията
3. Антикоруptionни мерки в другите структурни звена на МВР
4. Място и роля на органите на МВР за противодействие на корупцията в обществото

### 1. Органите на МВР и причините за корупцията в полицията

Основните функции на Министерството на вътрешните работи на Република България са защита на националната сигурност и интересите на страната, противодействие на престъпността, защита на правата и свободите и опазване живота, здравето и имуществото на гражданите, осигуряване на пожарната и аварийна безопасност, охрана и защита на държавната граница, защита на икономическата и финансово-кредитната система, противодействие на корупцията и съдействие на други държавни органи при изпълнение на техните функции.

Основните структурни звена, чрез които МВР изпълнява функциите си, са националните и териториалните служби.

В закона за МВР са регламентирани шест национални служби, както следва:

- Национална служба “Полиция”
- Национална служба “Сигурност”
- Национална служба “Борба с организираната престъпност”
- Национална служба “Пожарна и аварийна безопасност”
- Национална служба “Гранична полиция”
- Национална служба “Жандармерия”

Националната служба “Полиция” е специализирана оперативно-издирвателна и охранителна служба на МВР. Тя осъществява своята дейност самостоятелно или съвместно с други държавни органи, организации и граждани. Нейни основни задачи са:

- организиране и осъществяване опазването на обществения ред;
- предотвратяване и разкриване на престъпления и други нарушения на обществения ред;
- защита на правата и свободите на гражданите и съдействие за упражняването им;
- опазване имуществото на гражданите, държавата, общините и организацияте;
- организиране и осъществяване охраната на учреждения и обекти;
- организиране и контрол относно безопасността на движението по пътищата, техническата изправност и регистрацията на моторните превозни средства;
- контрол за спазването на паспортния режим в страната;
- издирване на заподозрени, обвиняеми и подсъдими, укрили се от наказателно преследване, и съдени, които са се отклонили от изтъпяване на наказание, безследно изчезнали, както и други лица в предвидени от закона случаи;

- съдейства за вземане на необходимите мерки за спазване на законите и разпорежданията на държавните органи.

Националната служба “Полиция” изследва и анализира причините и условията за състоянието на престъпността, събира, обработва, използва и предоставя информация за състоянието на обществения ред, борбата с престъпността и за безопасността на движението по пътищата.

Дейността на Националната служба “Сигурност” е свързана с разкриване, противодействие, предотвратяване, пресичане на посегателства срещу националната сигурност, свързани с опасност за единството на нацията, териториалната цялост и суверенитета на страната /противоконституционна дейност, опасност за вътрешнополитическата сигурност и международната интеграция на страната, нарушаване функционирането на националната система за опазване на държавната тайна, международен тероризъм и екстремизъм и пр./ Наред с това тя осъществява и информационно-аналитична и прогностична дейност чрез събиране, обработване и съхранение на информация, която е от значение за националната сигурност и националните интереси на България. Службата изготвя и информации за нуждите на държавното управление, информации за висшите органи на държавната власт.

Националната служба “Борба с организираната престъпност” е специализирана полицейска оперативно-издирвателна служба на МВР за противодействие и неутрализиране на престъпна дейност на местни и транснационални организирани престъпни структури. Дейностите, извършвани от службата, са свързани с:

- противодействие на организираната престъпност в сферите на икономическата и финансово-кредитната система, терористични действия, контрабанда и незаконни сделки с оръжия, стратегически суровини, стоки с двойна употреба, моторни превозни средства, исторически и културни ценности;
- противодействие на незаконно въвеждане в страната и извеждане на лица в други държави;
- противодействие на незаконния трафик и производството на наркотични и психотропни вещества;
- превенция и противодействие на преправянето, изготвянето и прокарването в обръщение на неистински парични знаци и ценни книжа;
- противодействие на корупцията в държавната и местната администрация.

Националната служба “Пожарна и аварийна безопасност” е специализирана служба на МВР за осъществяване на държавен противопожарен контрол, пожарогасене и аварийно-спасителна дейност.

Националната служба “Гранична полиция” е специализирана охранителна и оперативно-издирвателна полицейска служба на МВР за охрана на държавната граница и контрол по спазването на граничния режим. Служба “Гранична полиция” осъществява функциите си в граничната зона, зоните на граничните контролно-пропускателни пунктове, международните летища и пристанища, вътрешните морски води, териториалното море, прилежащата зона, континенталния шелф, българската част на река Дунав, другите гранични реки и водоеми.

Националната служба “Жандармерия” е специализирана охранителна и оперативно-

издирвателна служба на МВР за охрана на стратегически и особено важни обекти, борба с терористични и диверсионни групи, охрана на обществения ред и борба с престъпността. В момента службата организира охраната на дипломатически представителства, охранява отделни обекти на националното стопанство, складови бази и други обекти на МВР, участва в заградителни мероприятия и конвоиране на специални товари.

Териториалната структурата на МВР е съобразена с административното деление на страната. Формирани са столична дирекция и 27 регионални дирекции на вътрешните работи на територията на съответните области. В тях са структурирани регионални звена “Сигурност”, “Полиция”, “Борба с организираната престъпност” и “Пожарна и аварийна безопасност”, които методически са подчинени на съответните национални служби.

Според големината на региона и броя на населението в него съществуват и различен брой районни полицейски управления, които са подчинени на регионалните дирекции на вътрешните работи.

Националната служба “Полиция” е най-многобройната структура в Министерството на вътрешните работи. Нейните функции имат пряко отношение и са най-тясно свързани с гражданите. Наличието на корупция тук се приема от обществото по особено чувствителен начин, защото създава у хората усещане за липса на защита от страна на държавата и провокира чувство за безнаказаност у закононарушителите. Това е причината корупцията в тази сфера на дейност на МВР да бъде разглеждана с по-голямо внимание в сравнение с останалите органи на министерството.

Причините и условията за наличието и степента на корупцията в полицията трябва да се търсят в основите на организацията и развитието на полицейската система у нас.

Както останалите органи на МВР полицията е част от изпълнителната власт. Тя е една от основните институции във всяко общество. Нейното състояние като функционираща система в голяма степен е показателно за степента на общественото развитие във всяка конкретна държава.

Тоталитарната система обуславяше изграждането на полицейска организация (у нас наречена Народна милиция), която е несъвместима с изискванията на едно демократично общество. След началото на демократичните промени в началото на 90-те години пред полицията беше поставена задача от репресивна структура да се превърне в система за обслужване на обществото. Ролята ѝ на силов гарант трябваше да се трансформира в гарант на личните права и свободи на гражданите.

През първите години на прехода полицията само отчасти се справи с това предизвикателство. Тя запази обществения ред, оставайки политически неутрална, и това беше нейното най-голямо достойние. В противодействието на криминалната престъпност обаче полицията регистрира много неуспехи. Особено критичен беше периодът 1993-1996 г., когато властта демонстрираше безсилие, а силовите групировки на практика изпълняваха полицейски функции и раздаваха правосъдие.

Една от основните причини за това беше отношението на управляващите към полицията. То бе същото, каквото беше на комунистическата партия в миналото към милицията. Всяка управляваща партия, независимо от политическия си цвят, се отнасяше към полицията като към средство, което ефикасно може да се употреби за нейните собствени политически или други цели. Тези процеси несъмнено бяха една от първопричините за развитие на корупцията в полицейската система.

През изминалите години на демократични промени всеки нов ръководител от вътрешното министерство встъпваше в длъжност с думите, че под негово ръководство предстоят реформи в полицията. Обикновено тези реформи се изразяваха в три насоки:

- промени в нормативната база (нови закони, правилници и пр.);
- структурни промени;
- кадрови промени на ръководния състав.

Безспорно промените в нормативната база бяха наложителни. Тяхната цел е да адаптират дейността на полицията към променените обществени отношения и към предприетия път за зачитане на демократичните ценности в обществото. Усъвършенствването на нормативните актове е важно условие за ефективната и обществено-полезна дейност на полицията.

Казаното по-горе в пълна степен важи и за извършваните промени в полицейските структури. От теорията на управлението е известно, че една система може да действа успешно, само ако има изградена адекватна на функциите и задачите си структура .

През целият период съществуваше неудачен подбор на ръководни кадри, който се основаваше на лична или групова лоялност, но не и на професионализъм. В резултат голяма част от опитните професионалисти напуснаха работата в полицията и потърсиха реализация на знанията и уменията си на друго поприще. Немалка част от тях станаха помощници, но също и жертви на престъпните синдикати.

Реформата в полицията може да бъде успешна при условие, че се осъществява разумно и в обществен интерес. Ръководителите от вътрешното министерство в последните години постигнаха успехи, но допуснаха и много грешки. Нерядко в критични ситуации, изпадайки в управленска немощ, министри и други ръководни служители използваха горепосочените три лоста /нормативни, структурни и кадрови промени/, за да имитират реформи и спешни мерки в борбата с престъпността. Това е опасно, защото по този начин се допускат неоправдани от практиката и теорията законодателни промени, необосновано се изменят структури, на отговорни ръководни длъжности се издигат неквалифицирани и немотивирани хора.

Съществена отличителна черта на демократично функциониращите полицейски организации е **прозрачността** в техните действия. Съществуването на реална прозрачност е сериозна пречка за развитието на корупцията. Прозрачността в дейността на нашата полиция през изминалите години на преход не беше основен приоритет. Липсваше и продължава да липсва широк обществен контрол върху дейността на полицейските служители, не е налице диалог между общество и полиция. Нещо повече – полицейската система не е подготвена за такъв контрол и диалог.

Трябва да се отбележи, че прозрачността често се проявяваше в популистки изявления на отговорни полицейски функционери по въпроси от кухнята на вътрешното министерство. На практика това е най-лесният път за изтичане на служебна информация, която може да се ползва от престъпниците или по недопустим начин да злепоставя невинни хора, включително и жертвите на престъпленията.

Положението с **кадрите** в днешната българска полиция е фактор, който има пряко отношение към корупцията. Тук трябва да се знае, че полицейските служители нямат статут на несменяемост и служебното им положение в голяма степен зависи от преките им началници.

Редица примери сочат, че в системата се допускат хора, които не притежават необходимите качества. Законът за МВР и Правилника за прилагането му създават на пръв поглед стройна организация за приемане на работа в полицията. На практика обаче тази система допуска в нея да попаднат немотивирани за полицейска дейност хора. Високата безработица и липсата на алтернативи за реализация в обществото принуди работата в полицията да потърсят кандидати, чийто най-сериозен мотив е да си осигурят постоянна работа и заплащане. Това е изключително опасно за полицейската система, защото специфичният труд тук може ефективно да бъде осъществяван само от хора с развито чувство за отговорност и силна мотивация.

С този проблем не можа да се справи и Институтът по психология на МВР, на който е възложено да осъществява психологическо изследване на всеки кандидат за работа. Съществуват ред примери като силното текучество в районните полицейски управления /РПУ/ и липсата на желание и интерес за работа у много полицаи – проблем, констатиран в ежедневната практика от голям брой граждани. Да не говорим за случаите на драстични нарушения и дори престъпления, които са допуснати от полицейски служители.

Този проблем се знае и се коментира отдавна в ръководните кръгове на МВР. Вземаните мерки досега обаче не са довели до неговото решаване. Това са предимно административни мерки за затягане на дисциплината или организиране на кампанийни акции и мероприятия за активизиране на работата. Техните резултати най-често са временни и вместо да решат проблема, довеждат само до прикриване на кадровите слабости. Това пряко води до корупция и периодично повтарящи се тежки нарушения и престъпления от служители на реда.

В България кандидатът за полицаи първо бива назначаван, а след това обучаван и подлаган на изпити за проведеното обучение. Първият недостатък на тази система е, че не мотивира вече назначения полицаи към обучение. Вторият е, че резултатите от изпитите са без значение, защото работата и заплатата му са вече осигурени. Третият и най-важният е, че всички слабости в мотивацията и в характера на назначения са вече за сметка на полицейската система. Защото законът гарантира и защитава съществуващите вече трудови правоотношения. На практика само тежко нарушение или престъпление може да извади от полицията неподходящо попадналия там човек.

Промяната на това положение не търпи отлагане. Няма нищо по-логично подобно на Германия, Дания и други европейски страни нашите кандидат-полицаи да получават окончателно назначение с изтичане на тригодишен период от постъпването им в полицията. Този период може да бъде използван за обучение, полагане на изпити и практически стаж с ограничени полицейски правомощия. Естествено това време ще се счита за положен трудов стаж и ще се заплаща непълна заплата.

Изключително тревожно е кадровото обезпечаване на ръководните полицейски длъжности. През последните години се извършват периодични чистки. Закономерност е всяка смяна на ръководството в МВР да се съпровожда с тотална смяна на началници. Това лиши ръководния потенциал от професионалисти и демотивира редовия изпълнителски състав. За съжаление не малко полицейски началници са назначени на принципа на лична преданост или други субективни критерии, които нямат връзка с професионализма. Издирването на служители с качества, които преди да бъдат назначени на ръководна длъжност в продължение на дълги години са наблюдавани и обучавани, е отдавна забравена практика.

В обобщение може да се направи заключение, че за ръста на корупцията в полицията помогнаха следните специфични причини:

- Съчетанието между непрофесионализъм и лоша организация. В полицията навлязоха много неопитни кадри, при това лишени от наставници. Утвърдените функционални и длъжностни характеристики останаха за дълго на книга.
- Подценяване ролята на управленския труд. Изоставена беше утвърдената положителна практика на т.нар. “резервни кадри”, т.е. подбор на изявени служители, които да се наблюдават и подготвят в продължителен период от време за бъдеща ръководна работа.
- Занижаване на критериите за подбор и последващо обучение на кадрите. Първото доведе до навлизане в професията на немотивирани хора, второто задълбочи проблемите с качеството на кадрите. Станалите през годините трагични инциденти и дадените жертви бяха резултат от тези грешки.
- Неприлагане на практика на критериите за растеж в кариерата. Трябва да се отбележи, че самите критерии не се намираха в добър вид, но даже и несвършени не бяха последователно прилагани.
- Наличие на неясна система за оценяване на резултатите от полицейския труд.
- Недостатъчното заплащане на полицейския труд. През 1993 г. чрез вътрешноведомствен нормативен акт се регламентира полагаането на допълнителен труд от служителите на МВР в извънработно време. В резултат немалък брой полицаи започнаха работа при добре заплащащи, но със съмнителен бизнес групировки.
- Лицензионните и разрешителните режими, които полицията издава във връзка с притежаването и носенето на оръжие, упражняването на частна охранителна дейност и др.
- Продължителната работа във фактически несменяем екип. Обикновено низовият началник има взаимно доверие с подчинените си и е близък с тях. Той предпочита да работи в оформен екип и затова е склонен да си затваря очите за дребни корупционни действия. Началникът няма интерес да огласява тези нарушения, защото сам ще получи лоша оценка и ще трябва да се сработва с нов служител. На практика в подобни корупционни действия може да участва и самият началник.
- Големите изкушения пред служителя, който едновременно е оторизиран да регистрира закононарушението и да му даде процесуален ход. Такова е например положението на пътните полицаи. За съжаление е невъзможно да се направят точни изводи за нивото на корупцията в тези случаи, но е ясно, че обществото приема дребните нарушения като обичайна практика.

Изложените по-горе причини, както и някои други, са формирали през последните години ниско професионално самочувствие сред полицейските служители. Повечето от тях очакват враждебно отношение при изпълнение на професионалните им задължения и намират, че професията им не се ползва с обществен престиж. Известна истина е, че служителите, които смятат, че лично или професионално са пренебрегнати, са склонни в особена степен да приемат корупцията като един вид алтернатива в служебното си поведение.

## 2. Анतिकорупционни мерки в полицията

Основните пътища за ефективно противодействие на корупцията в полицията са следните:

- Разработване и прилагане на модерна и изчистена от всякакъв субективизъм кадрова политика.
- Развитие на отношенията между полицията и гражданското общество с цел поставяне под пълна прозрачност на действията на полицейските органи.
- Изграждане на надеждни вътрешно-контролни механизми за недопускане, проверка и санкциониране на случаите на корупция.
- Усъвършенстване на нормативната база, структурното изграждане и организацията на труда на полицейските органи.
- Ограничаване на лицензионните и ограничителните режими.

За противодействие на корупцията в полицията МВР в голяма степен разчита на **кадровата** си политика. Целта е да се ангажират хора, мотивирани и готови да посрещнат предизвикателствата на професията. На въпроса кои са основните елементи на кадровата политика в полицията, можем да направим следното изброяване:

- предварително задълбочено изучаване на кандидатите за работа;
- преминаване през психотест на кандидатите за работа;
- провеждане на конкурс при назначаване;
- ефективно първоначално и последващо обучение на служителите;
- атестиране и оценка на труда на всеки служител;
- установяване на точно регламентиран и изчистен от субективизъм ред за растеж в кариерата;
- правилен подбор на ръководните кадри;
- териториална ротация на полицейските ръководители.

С изучаването на личността на кандидата започва процедурата за неговото назначаване на работа в полицията. Изпълнението на тази задача е отговорност на ръководния състав на полицията и структурните звена “Човешки ресурси” при регионалните дирекции на вътрешните работи. Изучаването може да стане по няколко начина:

- срещи и разговори с кандидата;
- срещи и разговори с представители на обществеността, които познават кандидата;
- запознаване с документи, които могат да дадат информация относно кандидата.

Изучаването е отговорен момент в процедурата по подбор и назначаване на полицейски служители. То трябва да даде отговор какви са личностните характеристики и поведението на кандидата за работа и съответстват ли те на длъжностните изисквания за полицейската професия.

Елемент от задължителната процедура по назначаването е провеждането на психотест, който трябва да установи психологическия статус, лоялността и мотивацията на кандидата. Този тест се организира и провежда от Института по психология при МВР. Получаването на отрицателна оценка е елиминиращ критерий, който прекратява по-нататъшната процедура за назначаване на кандидата.

Един от недостатъците на досегашната кадрова система е липсата на нормативно регламентирано конкурсно начало при първоначално назначаване на служителите. Въпреки това в отделни регионални дирекции на вътрешните работи с успех се провежда конкурс при назначаването на полицаите. Обективно проведенният конкурс е гаранция, че измежду няколко кандидата ще бъде подбран най-подходящият за работа в полицията.

Българската полиция има богат опит в различните форми на първоначално и последващо обучение на служителите. Въпреки това провежданото в момента обучение не е достатъчно ефективно, най-вече защото придобитата квалификация не се отчита при повишаване на служителя. Наложително е доказаните чрез изпит квалификационни степени да станат елемент на професионалното атестиране.

Реформата в обучението трябва да засегне преди всичко неговата организация. В момента първоначалната подготовка на нашите полицаи е в рамките на 6 месеца, в което е включено времето за подготовка и явяване на изпити и практически стаж. Очевидно, че и най-качественото и интензивно поднасяне на учебния материал не е в състояние да компенсира този изключително кратък период от време. Полицейската квалификация е нещо сериозно, на което трябва да се отдели необходимото значение. Няма нищо по-просто от това да се поучим от възприетите модели на обучение в развитите страни. Пренесено в нашите условия това ще означава тригодишен период, който да включва примерно от шест до осем месеца лекционен и практическо обучение в центровете за квалификация на министерството. Това обучение да не се провежда наведнъж, а на два или три модула в зависимост от разработената програма. Първият модул да започне с обща полицейска подготовка и постепенно да се върви към по-тясната специализация, която да завърши през последния модул. Между модулите да се провежда практически стаж в реална обстановка в РПУ, където ще бъде местоработата на бъдещия полицай. Този стаж да се осъществява под ръководството на специално определени и обучени наставници от средите на по-опитните и квалифицирани полицаи, които за тази дейност да получават допълнително възнаграждение. Самите стажанти, както бе споменато по-горе, е необходимо да осъществяват определени, но не пълни полицейски правомощия и да получават трудово възнаграждение, но не в пълния му размер.

През този тригодишен период на определени интервали да се полагат изпити, от успешното вземане на които да зависи дали кандидат-полицаят ще може да остане на постоянна работа в системата. Задължително през цялото това време е необходимо да се провежда чуждо езиково обучение, без което нашата полиция не би могла да бъде част от обединената полиция на Европа.

Елемент от кадровата политика е и системата за атестиране, която все още не се използва в нужната степен. Атестирането като един от критериите за развитието в кариерата следва да е задължителен елемент при повишаването в длъжност.

Растежът в кариерата следва да бъде точно регламентиран. Целта е да се създадат реални възможности за развитие на изградените професионалисти.

Поради принципа на единоначалие от особена важност е подборът на ръководни кадри. Назначаването на ръководни служители по места задължително трябва да се съгласува с обществеността, за да се отчете с какво име се ползва конкретният служител по месторабота и местоживееене.

Кадровото обновяване на ръководния състав е също необходимо условие. Обновяването трябва да се ръководи от професионални критерии, които да позволят растеж в кариерата на хора с необходимите качества и подготовка.

При условие, че правилно се изпълняват описаните дотук принципи за подбора на мотивирани и с подходящи личностни качества кандидати, ако се провежда адекватно и ефективно обучение, то и факторите, пораждащи корупция значително ще бъдат намалени. Какво остава още да се направи? Допълнително е необходимо професионално ръководство и контрол върху дейността на полицейските служители. То е дело на полицейските началници, които, ако са правилно подбрани, със своите управленски решения и личен пример ще ограничат до минимум възможностите за корупционни действия. Подготвеният и професионално действащ началник може и е длъжен да познава подчинените си и да знае действията и постъпките на всеки един от тях.

Реформата в обучението задължително трябва да засегне подготовката на ръководни кадри. Всяко едно стъпало в кариерата трябва да се съпътства от съответна подготовка и полагане на изпити. В никакъв случай не бива да се допуска служители без опит и квалификация да заемат началнически длъжности и от техните решения да зависят живота и съдбата на мнозина.

Възможно е и прилагането в кадровата политика на принципа на териториална ротация за служителите, чиито длъжности попадат под най-силен корупционен натиск. По този начин ще се избегне създаването на корупционни канали както между самите полицианти, така и между тях и престъпния свят.

В допълнение на казаното дотук трябва да се каже, че една от основните задачи на кадровата реформа трябва да бъде привеждането на социалната и етническата структура на личния състав на полицията в съответствие със социалната и етническата структура на обществото. Положителният световен опит е доказал ефективността на подобен кадрови модел. Полицията действа успешно и съответно на обществения интерес, когато нейните служители са от същата социална и етническа група, от която са потенциалните обекти на полицейска намеса.

**Отношенията между полицията и гражданското общество** могат да бъдат антикорупционен фактор. Изключително деликатен е балансът между гражданския контрол и неизбежната секретност на значимата полицейска информация. Гражданският контрол означава контрол върху резултатите от полицейския труд и върху професионалното поведение на служителите.

Създаването на адекватна система от критерии за отчитане на резултатите от полицейската работа е от особено значение за доверието, което има тази институция от страна на обществото. Критериите за оценка трябва да изхождат не от полицейската организация, а от самото общество. Основен елемент в тях трябва да бъде безпрекословното зачитане на човешките права от полицейските служители. Основа за това може да бъде ефективното обучение и професионалното ръководство на полицейския състав.

**Усъвършенстване на нормативната база, структурното изграждане и организацията на труда.** Резултатът от изпълнението на този комплекс от мерки трябва да е изграждането на модерна българска полиция, която да не е затворена система, а обвърната и открита към обществото.

Една от основните цели на промените в нормативната база на МВР трябва да бъде установяването на широк граждански контрол върху дейността на полицията. Да се намерят удачните форми за отчет на работата пред гражданите, като тук несъмнено ще бъде полезна ролята на съответните неправителствени организации.

Подобряване организацията на труда да включва адекватни и ясни за обществото структурни решения. Изградените полицейски структури да позволяват ефективно решаване на поставените от закона задачи, съпроводено с максимална закрила на гражданите. В този дух следва да бъдат разработени функционалните характеристики на структурните звена и длъжностните характеристики на ръководните и изпълнителните длъжности.

**Подобряването на вътрешните контролни механизми** е от съществено значение за противопоставянето на корупцията в полицейската система. Тези механизми трябва да позволяват безкомпромисно отношение към корумпираните и нарушаващите човешките ценности полицаи.

**Ограничаването на лицензионните и разрешителните режими** е изключително важен фактор за недопускане на корупция. За съжаление през последните години направеното в тази посока е несъществено.

Очакваните реформи в полицията са от съществено значение за издигането на нейния обществен престиж. Това е важно не само за самите полицаи, които по този начин ще получат полагащата им се оценка за нелекия си труд. Важно е за самите граждани, които трябва да получат от полицията полагащата им се защита. Важно е за нашата държава, защото това ще бъде един от критериите по пътя ни за влизане в Европа.

### 3. Антикорузионни мерки в другите структурни звена на МВР

Корупцията, като реална заплаха за демокрацията, правовата държава и правата на човека, представлява опасност и за стабилността на МВР. Оpoznavането на този проблем от ръководството на министерството доведе до създаването на специална организация за предотвратяване и разкриване на прояви на корупция в системата на МВР. Тя има за цел да оптимизира управлението на дейностите, свързани с борбата с корупцията, и да засили координацията между службите и дирекциите в МВР.

Антикорузионните мерки в системата на министерството се базират на:

- повишаването на статута на звената, работещи по противодействие на корупцията;
- изграждането на ведомствен механизъм за вътрешен контрол на корупцията;
- приемането на мерки за прозрачност в работата на администрацията на министерството и на неговите структурни звена;
- ясното регламентиране на правата, задълженията и процедурите във връзка с упражняването на дискреционни правомощия (вземане на решения по целесъобразност); въвеждане на механизми за предотвратяване на случаи на конфликт на интереси;
- повишаването на критериите и постоянен контрол на процеса по подбора на служителите, обучението и преминаването на службата;
- въвеждането на антикорузионно обучение за служителите на различни нива в министерството и неговите структурни звена.

Ефективна законодателна мярка за противодействие на корупцията е текстът на чл. 213, ал. 2 от Закона за МВР, съгласно който държавните служители в МВР (офицери, сержанти и граждански лица) не могат да извършват дейности, несъвместими със

службата им. Дейности несъвместими със службата в МВР са:

- Извършване на търговска дейност.
- Участие в управителни и контролни съвети на търговски дружества, освен когато това е възложено служебно.
- Работа по трудово правоотношение или по граждански договор, с изключение на преподавателска, научно-изследователска или/и друга творческа дейност, при условия и по ред определени от министъра на вътрешните работи.

Друга ефективна законодателна мярка е прилагането на чл. 201 от ЗМВР, съгласно който всеки служител при постъпването си, а след това ежегодно подава декларация за имуществото и доходите си.

Цитираните два текста от Закона за МВР сами по себе си не са в състояние да се справят с корупцията в МВР. Необходима е промяна в закона или приемането на нов закон, който по нов начин да регламентира структурното и функционалното изграждане на министерството. Промените трябва да бъдат осъществени в следните по-важни насоки:

- Обединяване на националните служби с полицейски правомощия в единна полицейска структура. По-този начин ще се прецизират функциите на различните полицейски звена и ще се подобри координацията и взаимодействието между тях.
- Прецизно определяне на правомощията и отговорностите на политическото и професионалното ръководство на министерството.
- Създаване на реален и ефективен механизъм за граждански контрол върху дейността на МВР.

Завърши реформирането на администрацията на министерството, изразяващо се в: реструктуриране на административните служби на МВР съгласно Закона за администрацията; девоенизиране на административните служители и регламентиране на статута им съгласно Закона за държавния служител.

В съответствие със задачите, произтичащи от Националната стратегия за противодействие на корупцията, МВР разработи и изпълнява своя Програма за ограничаване на корупцията. Програмата е насочена към създаване на условия за ограничаване на корупцията чрез ефективни механизми за повишаване статута на звената, работещи по противодействие на корупцията, усъвършенстване на вътрешноведомствения контрол, взаимодействие между структурите на МВР и средствата за масова информация. Съществено място в Програмата заемат въпросите, свързани с укрепване на професионалната устойчивост и реализацията на служителите на Министерство на вътрешните работи.

За подобряване цялостната организация на работата на МВР по разкриване и предотвратяване прояви на корупция е издадена заповед, с която се определя реда за разкриване и предотвратяване прояви на корупция в МВР.

В изпълнение на тази заповед е създаден “Вътрешноведомствен координационен съвет за борба с корупцията в МВР”, който определя стратегията и организацията на работата. Съветът се ръководи от ресорния заместник-министър, отговарящ за общото наблюдение и контрол на взаимодействието в борбата с организираната престъпност и корупцията. За ефективно изпълнение на задачите, които следва да решава Съвета, са изготвени методически правила за неговото устройство и организацията на дейността.

За осъществяване на оперативното взаимодействие между структурите на МВР по получаването, движението и изясняването на сигналите за корупция и контрола по

тяхното изясняване институционално е определен отдел “Противодействие на корупцията в МВР” към Дирекция “Инспекторат”.

В националните и териториалните служби са определени специализирани звена, на които са възложени функции по провеждането на действия за проверка на сигнали за корупция.

Стремежът е да бъдат оптимизирани и гарантирани пътищата за движение на сигналите за корупция сред служителите на МВР. Ясно да се посочат механизмите за проверка и контрол.

В структурите на Министерството на вътрешните работи се реализират мерки за повишаване ефективността от осъществявания вътрешноведомствен контрол от ръководния състав на всички нива към служителите, които са в постоянен контакт с гражданите при изпълнение на служебните задължения.

Предприети са мерки за създаване на условия за по-широка ангажираност на структурите на гражданското общество срещу проявите на корупция чрез активно използване на обществени приемни, “горещи телефони”, “пощенски кутии” и други форми, даващи възможност на обществени организации и граждани да сигнализират за случаи на корупция при гарантирана анонимност.

Групите “Превенция на престъпността и връзки с обществеността” към СДВР и РДВР в страната участват активно в предавания на местните средства за масово осведомяване. Привлича се вниманието върху възможността гражданите да подават сигнали за прояви на корупция от служителите на МВР.

#### **4. Място и роля на органите на МВР за противодействие на корупцията в обществото**

Борбата срещу корупцията е една от основните дейности на Министерството на вътрешните работи и на неговите структурни звена (чл. 7, т. 3 от ЗМВР).

Национална служба “Полиция” е специализирана оперативно-издирвателна и охранителна служба на МВР за опазване на обществения ред, за предотвратяване, разкриване и участие в разследване на престъпленията. На основание чл. 60, ал. 1 от ЗМВР НСП противодейства и на корупцията в публичната администрация и стопанската сфера.

Националната служба “Сигурност” извършва самостоятелно или съвместно с други държавни органи контраразузнавателна дейност за наблюдение, разкриване, предотвратяване и пресичане на замислени, подготвени или осъществявани посегателства срещу националната сигурност, свързани с корупция (чл.46, ал. 1, т. 9 от ЗМВР).

Корупцията, свързана с участието на чужди служби и организации, е една от основните заплахи за сигурността и законното упражняване на функциите на държавните институции.

Досегашната практика на НСС като специализирана контраразузнавателна и информационна служба на МВР показва, че основните проблемни места, свързани с корупция с участието на чужди служби и организации, са държавните институции с правомощия в приватизацията на държавната собственост, възлагащите обществените поръчки, митниците, ведомствата, осъществяващи разрешителни и лицензионни режими,

органите със санкционни правомощия и организациите, в които се съсредоточава важна информация от икономически, политически и организационно-управленски характер. Рязкото нарастване на нелегалната имиграция е съществен фактор за повишения корупционен натиск върху органите за охрана на границата, за даване на статут на бежанец и на българско гражданство.

НСС изпълнява своите задачи, свързани с противодействието на корупцията, като събира информация и я предоставя по компетентност на други органи от изпълнителната и съдебната власт. Основно резултатите по защита на националната система за опазване на държавната тайна, за противодействие на корупцията и други заплахи за сигурността на държавните институции се изразяват в разкриване и пресичане на прояви на корупция сред служители в държавните структури с контролни, лицензионни и разрешителни функции и в системата на МВР.

На основата на информацията от НСС се прилагат мерки от административен характер срещу уличени служители с цел недопускане на нерегламентиран достъп до информация и реализиране на корупционни практики, свързани основно със сключването на неизгодни за държавата и обществото правни сделки.

Законови правомощия за противодействие на корупцията в държавната и местната администрация има и Национална служба “Борба с организираната престъпност”. В изпълнение на определените ѝ от закона задачи НСБОП извършва оперативно-издирвателна, информационна и организационни дейности за противодействие на организираната престъпност, свързана с корупция (чл. 90, ал. 1, т. 10 от ЗМВР). За тази цел органите на НСБОП:

- установяват, контролират и документират дейността на длъжностни лица, поставили се в услуга на престъпни групи и организации;
- издирват и проследяват натрупването и преобразуването на имуществата, получени от длъжностни лица в резултат на корупционни престъпления и корупционни практики.

За противодействие на корупцията в системата на МВР НСБОП:

- изпълнява стратегията и организацията на работата, определена от Вътрешноведомствения координационен съвет за борба с корупцията в МВР;
- установява, проследява и документира корупционни деяния на служители на МВР;
- координира и взаимодейства със специализираните звена и служители в националните, териториалните, оперативно-техническите и административните служби на министерството.

Националната служба “Гранична полиция”, като специализирана охранителна и оперативно-издирвателна полицейска служба на МВР за охрана на държавната граница и контрол за спазването на граничния режим, самостоятелно и във взаимодействие с други държавни органи противодейства на корупцията в определените от закона зони и обекти (чл. 95, ал. 1, т. 4 от ЗМВР).

В изпълнение на Управленската програма на правителството на Република България “Хората са богатството на България” МВР си поставя следните цели с оглед засилване на борбата срещу корупцията:

- ограничаване на корупцията, чрез създаване на ефективни механизми за противодействие на различните ѝ прояви;
- развитие на законодателството за противодействие на корупцията с оглед неговото хармонизиране с международните правни инструменти и правото на Европейския съюз;
- засилване на сътрудничеството с останалите правоохранителни органи, съдебната власт, медиите и структурите на гражданското общество за противодействие на проявите на корупция;
- усъвършенстване на административното обслужване на гражданите.

За достигане на посочените цели МВР изпълнява следните задачи:

- институционално изграждане и повишаване на административния капацитет на специализираните структури за борба с корупцията;
- осигуряване ефективно взаимодействие с данъчната, митническата, финансовата и другите администрации от контролната система на държавата;
- прилагане на законови мерки за намаляване на корупционния натиск върху митническите, граничните, данъчните и други уязвими от корупционни практики служители;
- противодействие на проявите на корупция в процеса на приватизацията, в областта на обществените поръчки и следприватизационния период;
- изграждане на ефикасна система за борба с корупцията в МВР.

Действията, които МВР трябва да осъществи, са насочени към: усъвършенстване на системата за координация на оперативно-издирвателната, контраразузнавателната, информационната и организационната работа по противодействие на корупцията; изграждане на механизъм за обмен на информация на национално ниво между институциите, ангажирани в борбата с корупцията; приемане на механизъм за информиране на обществеността, изпълнителната, съдебната и законодателната власт за резултатите от контрола и случаите на корупция; инициране промени в НК с цел криминализиране на търговията с влияние и сътрудничеството на длъжностни лица с престъпни групи и организации за набавяне за себе си или за друго на имотна облага и на други корупционни действия с висока степен на обществена опасност.

В дългосрочен период (до края на 2005 г.) МВР ще реализира общи проекти с медиите и неправителствените организации за повишаване на общественото внимание и нетърпимостта към корупцията. В Академията на МВР ще се провеждат специализирани курсове “Антикорупция”, в които предмет на разглеждане ще бъдат проблемите, свързани със законодателното, институционалното и практическото противодействие на корупцията на национално и международно ниво. Ще се реализират проекти и мерки, насочени към повишаване степента на професионална реализация и служебна устойчивост на служителите на МВР.

Задачите на специализираните звена на МВР за борба с корупцията в публичната администрация са:

- събиране на информация;
- обобщаване, анализ, оценка и документиране на информацията;
- водене на специализираната (национална и международна) кореспонденция;

- разработване на специфични концепции за борба с корупцията;
- водене на оперативни проверки на събраните данни за корупция и тяхното документиране;
- изготвяне на справки и анализи за актуалната ситуация по отношение на корупцията в наблюдаваните обекти;
- водене на полицейски предварителни проверки за корупционни деяния, съставляващи престъпления по НК (действия на подкупност и подкупване и др.).

Новост, свързана с противодействието на корупцията, е Законът за защита на класифицираната информация, който разкрива редица правни възможности за опазването на държавния и обществен интерес. Законът (чл. 11, ал. 2) възлага на НСС извършването на съответните проучвания за надеждността на лицата, на които е необходимо да работят с класифицирана информация, както и да издава и прекратява, отнема или отказва разрешение за достъп до такава информация. От особено значение в борбата срещу корупцията са разпоредбите на чл. 41 и чл. 42 от Закона за защита на класифицираната информация, които уреждат надеждността на проучваното лице по отношение на сигурността и опазването на тайната. На основание на тези разпоредби НСС може да откаже достъп до класифицирана информация при наличие на признаци за корупция, каквито са явното несъответствие между законните доходи и начина на живот на лицето.

За повишаване на ефективността в работата по противодействие на корупцията е издигнат статутът на специализираното звено за борба с корупцията в Национална служба “Борба с организираната престъпност” от сектор в направление и двукратно е увеличен оперативният състав на това звено. На направлението са възложени функции по противодействие на корупцията в МВР, в държавната и местната администрация.

Работата на специализираните звена в МВР се насочва към активизиране на противодействието на корупцията в сферата на държавното управление, в структурите на местната администрация, здравеопазването, социалната система, образованието, данъчната система и митниците, здравно-осигурителната система.

Съществено внимание се отделя на международното правоохранително сътрудничество като важен механизъм при реализирането на държавната политика в сферата на борбата с корупцията.

## Литература

1. Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000* / Информационен център на Съвета на Европа, 1999, София
  2. Корупция и контрабанда: Мониторинг и превенция, Второ преработено и допълнено издание, Център за изследване на демокрацията, 2000, София
  3. Доклад за оценка на корупцията 1999, *Коалиция 2000*, 2000, София
  4. Доклад за оценка на корупцията 2000, *Коалиция 2000*, 2001, София
  5. Доклад за оценка на корупцията 2001, *Коалиция 2000*, 2002, София
  6. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
  7. Полицейско право. *ВИПОНД-МВР*, 2001, София
- «<http://www.anticorruption.bg>» – Българският антикорупционен портал

### Въпроси

1. Каква е структурната организация на системата на МВР?
2. Какво е мястото на полицията в структурата на МВР и какви са нейните функции?
3. Кои са основните причини за наличието на корупция в полицията?
4. Кои са основните пътища за преодоляване на корупцията в полицията?
5. Какви са основните характеристики на антикорупционната стратегия в системата на МВР?
6. Обяснете какво е мястото и ролята на системата на МВР за противодействие на корупцията в обществото?

### Основни тези

1. Опитът показва, че най-податлив на корупция е непрофесионално действащият, немотивираният и недобре подготвен полицай.
2. Единственият начин за формиране на положителна мотивация за работа в полицията /като основно антикорупционно условие/ е дълготрайно обучение, полагане на изпити и наблюдение на поведението в пряка практическа обстановка.
3. Качествената реформа в полицейската организация предполага предприемането на редица мерки в следните по-важни насоки: усъвършенстване на кадровата система, радикална промяна в обучението и предприемането на ефективни действия за противодействие на корупцията.
4. Промените на критериите за оценка на полицейската дейност могат да се превърнат във важен антикорупционен фактор. Тези критерии трябва да се определят не от полицейската организация, а от нуждите на обществото.
5. Системите за вътрешно-ведомствен контрол имат важно значение за предотвратяване и пресичане на корупцията в полицията, поради което се налага тяхното непрекъснато развитие и усъвършенстване.
6. МВР само не може да се справи с корупцията независимо от техническата, нормативната и кадровата обезпеченост, която има. Необходима е адекватна организация и координация във всички елементи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

## 2.5. Наказателно-правни аспекти на корупцията

Доц. Д-р Борис Велчев

### План

1. Критерии за определяне на основните корупционни престъпления в Наказателния кодекс
2. Основни корупционни престъпления по българското право
3. Насоки за усъвършенстване на антикорупционното законодателство, включително и чрез нови наказателно-правни мерки

### 1. Критерии за определяне на основните корупционни престъпления в Наказателния кодекс

Би било неправилно да сведем корупцията само до нейните наказателноправни измерения. Такъв подход би попречил да се разкрият основните нейни присъщи характеристики и би ограничил представата за нея. Корупцията е широко обществено явление. Тя е своеобразен антипод на понятието “законност” и има за свой резултат ерозията на държавността. В този смисъл корупцията е препятствие за нормалното развитие на обществото, за изграждането на Република България като демократична, правова и социална държава. Невярно би било обаче да се твърди, че корупцията засяга само и единствено държавността и законността в страната. Проявите на корупция засягат в не по-малка степен гражданското общество, медиите, спорта. Особено място има корупцията в стопанския сектор, където тя може да доведе до поражения върху самите принципи на пазарната икономика. Съвсем основателно в Националната стратегия за противодействие на корупцията се подчертава, че тя “представлява отрицание на честната конкуренция в стопанската сфера, демотивира предприемачеството, стимулира сенчестата икономика и стопанската престъпност, влошава публичните услуги и утежнява социалното бреме за гражданите”<sup>1</sup>.

Най-често корупцията се свързва с поведението на онези лица, чието длъжностно качество изисква строго и неотклонно да прилагат закона. Корупцията подменя изискването за законност в дейността на тези лица с принципа на личния или груповия интерес. Всеки път, когато един държавен служител, магистрат или политически лидер подчини дейността си на своя личен интерес и пренебрегне обществения, налице е корупция. Не е необходимо този интерес да е непременно имуществен. Корупцията кореспондира с понятието “облага” в най-широките му рамки. Постигането на всякакво благоприятно изменение в положението на едно лице не по предвидения в закона ред или чрез извършване на правните принципи и на справедливостта може да бъде резултат от корупция.

Изобщо правилно се подчертава, че понятието “корупция” има две основни значения: състояние на обществото, характеризиращо се с атмосфера на развала, и вид поведение, насочено към създаването на такова състояние<sup>2</sup>. Първото значение не се поддава на правно дефиниране – това състояние има не толкова правни, колкото чисто

<sup>1</sup> Приета с Решение на МС № 671 от 01.10.2001 г.

<sup>2</sup> Груев, Л., Велчев, Б. Наказателно-правни аспекти в борбата срещу корупцията. Коалиция 2000, 2000, София, с. 2

обществени характеристики. Що се касае до корупционното поведение, то също не може еднозначно да се определи с правна дефиниция. Това налага най-значимите форми на корупционна дейност да бъдат уредени като престъпления в Наказателния кодекс (НК).

Както вече беше посочено, в българското право отсъства единно легално понятие за корупция. Такова понятие няма и в НК. Разбира се, в определена степен отсъствието на понятието за корупция в НК е закономерно. Наказателното право е един от най-консервативните правни отрасли и то не бива конюнктурно да включва в себе си никакви специфични мерки за борба с общественноопасни деяния от преходен вид. Защото няма съмнение, че макар корупцията да съпровожда всяко общество от корените на неговата история, тя придобива особена обществена опасност само в определени периоди. Корупцията не е изкоренена в никоя от развитите европейски страни, но и в нито една от тях тя не съставлява такъв обществен проблем, както у нас. Със сигурност може да се предположи, че с развитието на демократичните процеси в България, с постепенното утвърждаване на гражданския контрол върху държавата, с изграждането на истински независима съдебна власт, с постепенното установяване на реално действащи пазарни принципи в икономиката и най-важното - с окончателното установяване на лична нетърпимост към корупцията от страна на повечето граждани, и у нас корупцията ще намалее и ще се сведе до размерите на обикновено отрицателно явление. Нещо повече, наказателното право далеч не е единственият инструмент в борбата с корупцията. Разбира се, наказателноправните мерки имат важна роля за борбата с корупцията, която не се ограничава само до санкционирането на виновните лица. В допълнение към тази тяхна основна функция те постигат и други значителни антикорупционни цели. Основно място сред тях има превенцията. Тежките наказания за корупционните престъпления не само представляват съществен контрамотив за даване или получаване на подкуп например но и имат важно значение за общото правно възпитание на гражданите. До тяхната правна реабилитация, осъдените за корупционни престъпления не могат активно и пълноценно да участват в обществения и стопанския живот, което има за ефект предпазливото им обществено интегриране и оттам – засилена защита на обществото. Наказателният кодекс може да изпълни всички тези задачи и без в него да се създава отделна глава, посветена на корупцията. Внимателният прочит на разпоредбите на НК показва, че законът съдържа практически всички основни наказателноправни мерки против корупцията, макар и структурно уредени в различни глави. Необходимо е следователно да се систематизират онези състави, които могат да бъдат успешно използвани за борба с нея.

Отсъствието на легално определение на корупцията и липсата на отделна глава в НК, където да са събрани съставите, визиращи отделните проявни форми на корупция, налага да се изработят определени критерии, чрез които да се посочат основните корупционни престъпления.

Корупцията е явление неотделимо от властта. Корупцията разяжда държавния апарат и подменя принципите, на които трябва да се основава неговата работа - законност, съблюдаване на човешките права, професионализъм. Тя води до подмяна на тези принципи с други – личният интерес на държавния служител заменя законността, съблюдаването на човешките права отстъпва на ходатайствата, професионализмът бива заменен със съмнителни критерии, сред които в цялата история на България особено ясно прозира този на политическата принадлежност или даже на личната преданост. Всичко

това налага съставите относно корупцията да се търсят на *първо място* в онези глави и раздели на НК, в които са уредени престъпните посегателства срещу дейността на държавните органи и обществените организации, както и на други места в закона, където са предвидени престъпления със субект длъжностно лице.

- Това е и *първият критерий*, който ще бъде използван за определянето на кръга на престъпленията, имащи отношение към понятието корупция.

Корупцията обаче има две страни. Длъжностното лице не може да се корумпира само. Казано съвсем просто, не можеш да вземеш без да ти дадат.

- Поради това *вторият критерий* за обхвата на корупционните престъпления следва да обхваща и деянията на лица, които не притежават длъжностно качество, но могат да мотивират по непозволен начин едно длъжностно лице да изпълнява задълженията си. Този критерий не бива обаче да се абсолютизира, тъй като в НК са уредени и случаи, при които корупционното поведение обхваща само действията на длъжностни лица.
- *Третият критерий* е свързан с един от основните мотиви на корупцията - користния. Нужно е следователно да се анализират користните престъпления в НК и да се установи, кои от тях имат отношение към корупцията.
- На *четвърто място*, трябва да се отбележи, че макар и основен, користният мотив не е единственият при извършването на действия на корупция. Поради това следва да се анализират и тези състави от НК, които макар и да не съдържат непременно користна цел, водят отново до подмяна на правните принципи, на които трябва да се основава дейността на държавния апарат.
- *Накрая*, макар и извършителите на корупция да следва да се търсят преди всичко сред държавната администрация, разглеждана в нейния най-широк смисъл<sup>3</sup>, не бива да се изключва и наказателноправната регламентация на корупцията в апарата на обществените организации. За нашето общество корупцията в професионалните съюзи или в политическите партии често пъти е не по-малко опасна от корупцията в държавните органи. Значителен обществен резонанс има корупцията в спорта. Бяха вече споменати негативните последици, които има корупцията в областта на икономиката. И все пак не бива да се забравя, че корупцията в отделните сфери на живота има различна степен на обществена опасност. Поради това борбата с корупцията чрез средствата на наказателното право следва да се насочи приоритетно към онези сектори, в които тя най-грубо засяга обществения интерес. Без да подценява значението на корупцията в стопанския сектор или в спорта, съвсем основателно законодателят отдава приоритет на борбата с корупцията в сферата на дейността на държавните органи. Актовете на корупция, извършвани от длъжностни лица от държавния апарат, не само съставляват най-опасните нейни форми, но и практически рушат българската държавност, подкопават доверието на хората в правния ред. Нещо повече, корупцията на държавния апарат има отражения във всички сфери на

<sup>3</sup> Когато говорим за държавна администрация и държавен апарат, имаме предвид не само лицата от системата на изпълнителната власт. Макар всички отделни власти в държавата да изпълняват различни функции, те са част от единната държавна власт. Поради това, говорейки за държавен апарат, ние имаме предвид както служителите на държавната администрация в тесен смисъл, така и лицата, осъществяващи местната власт, служителите на съдебната власт, както и законодателното тяло. Виж също в Приложения: дефиниция на публичен сектор

живота - корумпираният държавен служител може с поведението си да засегне не само дейността на администрацията или на съдебната система, но и да накърни значителни икономически интереси. Не е нужно да се търсят особено илюстративни примери в тази насока, достатъчно е да си представим какво отражение върху икономиката на страната ни има корупцията в областта на приватизацията.<sup>4</sup>

## 2. Основни корупционни престъпления по българското право

Престъплението, което в най-голяма степен съдържа в себе си признаците на корупционно поведение е *подкупът*. В българския НК то е уредено в Раздел IV на Глава Осма от Особената част.

НК третира подкупа като престъпление против дейността на държавните органи и обществените организации. Макар в редица случаи съдебната практика да приема обратното, действия аналогични на подкупа, когато са извършени по отношение на длъжностно лице от стопанската сфера, трябва да бъдат подведени по други състави в НК, а да не бъдат разглеждани като подкуп. Може да се приеме, че престъпленията от този раздел ще се отнасят и до дейността на общинските органи, макар да е добре това да бъде посочено и в наименованието на глава осма от НК.

По българското наказателно право подкупът бива пасивен и активен.

*Пасивният подкуп отразява обстоятелството, че субектът на престъплението е получил дар или друга облага, която не му се следва, заради неговото поведение по служба.*

*Като активен подкуп се обозначава поведението на онзи, който дава наследващ се дар или имотна облага на друго лице, за да го мотивира да извърши действие по служба, или загдето е извършило такова действие.*

Законът разглежда като подкуп всяко получаване от страна на длъжностно лице на дар или друга облага, която не му се следва, заради това, че ще извърши или няма да извърши или защото е извършило или не е извършило действие по служба. Трябва да се подчертае, че по основния състав деянието е наказуемо и в случаите, когато длъжностното лице не е нарушило службата си като следствие от подкупа. Българският законодател намира за престъпно и онова поведение на длъжностно лице, което правомерно е осъществило функциите, произтичащи от длъжностното му качество, но е получило за това наследващ му се дар или друга облага<sup>5</sup>. В този случай наказанията могат да достигнат до шест години лишаване от свобода, както и глоба до пет хиляди лева. Лицето се наказва по-тежко, ако е нарушило службата си заради получения подкуп и още по-тежко, ако в резултат на подкупа е извършило престъпление. За най-тежките случаи може да се стигне до наказания до десет години лишаване от свобода, както и глоба до

<sup>4</sup> Виж Раздел 3. Антикорупционни стратегии в икономиката

<sup>5</sup> Например, когато е било опростено едно задължение на длъжностното лице, когато е било изкуствено създадено вземане за него, когато то е получило без заплащане услуги с имуществен характер, когато е заплатило стоки или услуги със значителна отстъпка. Съдебната практика дори приема, че може да е налице подкуп и в случаите, в които длъжностното лице не заплаща сметките в ресторант.

**ТАБЛИЦА 2.5.11. Осъдени лица с влязла в сила присъда по дела, свързани с корупция, за периода от 1999 г. до 31.07.2002 г.**

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

*Източник : Доклад за оценка на корупцията 2002, с.64, по информация, предоставена от Върховна касационна прокуратура (по данни на окръжните прокуратури)*  
 \* Едно лице се издирва за изпълнение на наказанието

петнадесет хиляди лева. В закона са предвидени състави относно извършването на пасивен подкуп от длъжностно лице с отговорно служебно положение /включително съдия, прокурор, следовател или съдебен заседател/, от лице, което вече е било осъждано за вземане на подкуп, от лице, което е изнудило друго лице да му даде подкуп посредством злоупотребата със служебното си положение, както и в случаите, когато стойността на подкупа е в големи размери. За най-тежките случаи на подкуп наказанието може да стигне до 30 години лишаване от свобода. НК допуска наличието на подкуп и в случаите, когато дарът или имотната облага са били дадени не само лично на самото длъжностно лице, а и в случаите, когато те са получени със съгласие на длъжностното лице от друго лице. Законът наказва също така и действията по посредничество да бъде даден или получен подкуп.

**През настоящата година бяха приети изменения в уредбата на подкупа, като се предвиди, че субект на пасивен подкуп може да бъде не само българско, но и чуждестранно длъжностно лице. Инкриминирано беше и приемането на обещание или предложение за подкуп, без да се е стигнало до реалното предаване на дара или предоставянето на облагата. Тез първа предстои да се уточни разликата между понятията “предложи подкуп” и “обещае подкуп”.**

Доскоро предметът на подкупа можеше да бъде само имуществената облага. С последните изменения в НК, приети през 2002 година, предмет на подкупа може да бъде всякаква облага - напр. издигане на по-висока длъжност, предоставяне на почетни награди и отличия и други подобни. Промените разшириха и кръга на лицата, които могат да бъдат субекти на пасивен подкуп. Освен българското и чуждестранното длъжностно лице, субекти на подкупа могат да бъдат и арбитри и вещи лица. Разбира се, законът отчита и *втората страна* на тази най-тежка форми на корупционно поведение и санкционира онези лица, които дават подкуп на длъжностно лице. В този случай наказанията могат да стигнат до шест години лишаване от свобода и глоба до пет хиляди лева, а в най-тежките случаи – лишаване от свобода до десет години и глоба до петнадесет хиляди лева. Наказва се не само реалното даване на дар или друга облага, но и предлагането или обещанието за такива. По особен начин субект на активен подкуп може да бъде и адвокат. Законът предвижда, че се наказва и онзи адвокат, който помогне на противната страна да спечели дело във вреда на неговия клиент.

**През 2002 г. беше инкриминирана и *търговията с влияние*. Ако някой, заради получен или обещан подкуп, упражни неправомерно въздействие върху длъжностно лице, за да извърши то действие по служба, той рискува да бъде санкциониран с наказание лишаване от свобода до шест години.** Очевидна е разликата с подкупа в неговите класически измерения. Докато при подкупа длъжностното лице само извършва действието по служба, във връзка с което е получило или очаква да получи наследваща се облага, при *търговията с влияние* се изисква някой друг незаконно да мотивира длъжностното лице за определено поведение по служба. Това е съществено разширяване на обхвата на уредбата на подкупа и в случаите, когато на самото длъжностно лице не може да се търси наказателна отговорност.

**Законът предвижда наказание и за *посредничеството към подкуп*.** До три години лишаване от свобода може да получи онзи, който постигне съгласие между две други лица да бъде даден и получен подкуп, без да се е стигнало до реалното предоставяне на дар или друга облага.

**Законът наказва и провокацията към подкуп - преднамереното създаване на условия да бъде даден или получен подкуп, извършено с цел да бъде изобличено лицето, което дава или получава наследващите дарове или облаги.** Това е съществена гаранция, че в някои случаи недобросъвестни представители на властта няма да злоупотребят с възможностите изкуствено и тенденциозно да създадат условия за корупция, само за да "изобличат" определено лице. Не се наказва онзи, който е дал подкупа след като е бил изнуден за това от длъжностното лице и незабавно и доброволно е съобщил на властта за дадения, предложен или обещан от него подкуп.

Престъпления, които съдържат в себе си признаци на корупция, има не само в разгледания раздел за подкупа. Наистина подкупът в най-голяма степен олицетворява корупцията в наказателното право - заради особения субект и предимно користния си характер. На практика в НК няма друго престъпление, което в такава висока степен да отговаря на всички критерии, по които съдим за корупционните престъпления.

**Най-много до подкупа в класическите му измерения се доближава престъплението по чл. 225, което условно може да бъде наречено подкуп в стопанската сфера.** Законът предвижда наказание до пет години лишаване от свобода или глоба до пет хиляди лева за онзи, който, като работи за юридическо лице или за едноличен търговец, приеме наследващ се дар или обещание за такъв, за да извърши определено поведение по служба. Изисква се деянието да е било извършено при осъществяване на търговска дейност и да е довело до нарушаване на служебните задължения на лицето. По особен начин е уреден и активният подкуп в стопанската сфера, като е инкриминирано даването, предлагането или обещаването на наследващ се дар или облага на едно лице, за да наруши задълженията си при упражняването на стопанска дейност.

Разглежданата по-горе уредба на подкупа в стопанската сфера далеч отстъпва по качество и пълнота на уредбата на класическия подкуп. Наложително е законодателят или да обогати разпоредбата на чл. 225 в НК, или да разпростре общата уредба на подкупа и до случаите, когато се извършва търговска дейност.

Предварителните критерии, които очертахме, налагат да направим един извод, който до голяма степен излиза извън традиционното разбиране за корупционните престъпления. **Наред с подкупа като корупционно престъпление със същата степен на обществена опасност трябва да се третира и длъжностното присвояване.**

Наистина длъжностното присвояване е едно от най-характерните престъпления против собствеността. Същевременно неговият користен характер, обстоятелството че се извършва от длъжностно лице и особено фактът, че чрез него се засяга не само собствеността, но и обществения интерес в стопанската сфера, а в някои случаи - и управлението на страната, правят това престъпление една от специфичните форма на корупция. Крайно време е да престанем да третираме длъжностното присвояване само като едно обикновено престъпление против собствеността, пренебрегвайки проявлението му извън обществените отношения, осигуряващи правомерното и безпрепятствено упражняване на правото на собственост. Как иначе, освен като най-тежки форми на корупция, грубо накръняваща обществения интерес, можем да третираме такива престъпни деяния като присвояването на средства от фондовете на Държавното обществено осигуряване, Здравно-осигурителната каса или фондовете на Европейския съюз, обслужващи присъединяването на България към ЕС. Очевидно е, че ако не третираме подобни длъжностни присвоявания като форма на корупция и не настояваме за

насочване на усилията на компетентните органи, натоварени от нормативните актове да се борят с корупцията и към тези престъпления, това би било съществено подценяване на тяхната обществена опасност.

Съдебната практика у нас третира като длъжностно присвояване неправомерното разпореждане от страна на едно длъжностно лице с активи, които са му поверени по служба в интерес на всеки друг, освен на техния собственик. Необходимо е също така разпореждането да е било извършено по същия начин, както деецът би се разпоредил със своите вещи. Разпореждането може да бъде юридическо или фактическо и има за реален резултат, че съответната вещь или право престава да бъде на разположение на нейния собственик. Престъплението се извършва само умишлено. В най-тежките случаи длъжностното присвояване може да бъде санкционирано с до тридесет години лишаване от свобода.

Повечето от останалите състави, които ще бъдат разгледани по-долу, отговарят изцяло само на един или няколко от посочените по-горе критерии, но съдържат в себе си престъпния потенциал да съставляват форми на корупция.

Едно от престъпленията, което в много голяма степен олицетворява понятието за корупция, се съдържа в състава *престъпление по служба* по чл. 282 НК. Там е предвидена наказателна отговорност за длъжностно лице, което наруши или не изпълни служебните си задължения или превиши властта или правата си с цел да набави за себе си или за друго облага или да причини другиму вреда.

Престъплението по чл. 282 НК е едно от най-често срещаните в практиката длъжностни престъпления. То отговаря кумулативно на две основни характеристики на корупционното престъпление - особен субект и специфична цел - преследване на облага, която от своя страна може да бъде материална и нематериална. Особен вид длъжностно престъпление се съдържа в състава на чл. 282а НК, където е предвидено да се търси наказателна отговорност от онова длъжностно лице, което при наличието на предвидени в нормативен акт условия, необходими за издаване на специално разрешение за осъществяване на определена дейност, откаже или забави извън предвидените по закон срокове неговото издаване. Като се има предвид, че лицензионните режими, създаващи изкуствени предпоставки за длъжностни лица да изнудват граждани и стопански субекти, са един от генераторите на корупция, този текст в НК е напълно обясним и навременен.

Престъпление, разкриващо белезите на корупция, се съдържа и в състава на чл. 283 НК, в който е предвидено наказание за длъжностно лице, което използва своето служебно положение, за да набави за себе си или за друго материална или нематериална облага. На практика *при това престъпление по служба* са инкриминирани най-драстичните форми на ходатайства, чрез които се подменят принципите, на които трябва да се основава дейността на държавните и общинските органи.

**През първото полугодие на 2002 г. службите на Министерството на вътрешните работи са разкрили 1 089 престъпления по служба и 34 случая на подкуп.** Престъпленията по служба са на трето място по относителна тежест в икономическите престъпления (14,3 на сто) и много често са свързани с прояви на корупция, докато подкупът има несъществен относителен дял – едва 0,5 на сто.

**ТАБЛИЦА 2.5.12. Разкрити престъпления, свързани с корупционни действия**

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

*Източник: Доклад за оценка на корупцията 2002. с.68, по данни от МВР*

Друго престъпление, което също може да има отношение към уредбата на корупцията в НК, се съдържа и в едно *престъпление против правосъдието* по чл.289 НК, в който се наказва онзи, който склонява длъжностно лице от органите на предварителното производство, прокурорските или съдебните органи да наруши свое служебно задължение във връзка с правораздаването. Думата склоняване в контекста на чл. 289 НК изключва мотивиране чрез даване на подкуп, но отново подчертава неправомерното въздействие, чрез което се подменя конституционният принцип за точното и еднакво прилагане на закона спрямо всички граждани и в крайна сметка се уврежда общественият интерес.

Ако трябва да обобщим, престъпленията по чл. 225 в , чл. 282, чл. 283 и чл. 289 НК заедно с подкупа и длъжностното присвояване съдържат в себе си най-значимия корупционен потенциал и съставляват най-характерните форми на корупция, инкриминирани в НК. Разбира се, те далеч не изчерпват списъка на корупционните престъпления в наказателното право.

Така например в чл. 220 НК е уредено престъпление, свързано със *съзнателното сключване на вредносна и неизгодна сделка*. Това престъпление може да се третира като форма на корупция не само заради особения му субект - длъжностното лице, а и преди всичко заради възможния мотив за сключването на такава сделка - користния. Друго престъпление, което може да съставлява корупция е уредено в едно *престъпление против промишлеността* по чл. 228 НК, където е предвидена наказателна отговорност за онова длъжностно лице, което умишлено нареди или допусне производството на недоброкачествени, нестандартни или некомплектни промишлени произведения. И тук користният мотив се очертава като напълно възможен. Чрез подобно поведение длъжностно лице може да увреди конкуренцията в стопанската сфера именно заради получена облага. Престъпление от подобен характер се съдържа в чл. 224 НК, където е предвидена наказателна отговорност за онова лице, което получи дар или друга имотна облага, за да даде или загдето е дал на чужда държава, чужда организация или дружество или на чужд гражданин сведения, от които са произлезли или са могли да произлязат значителни вреди за стопанството. Наистина субект на това *престъпление против търговската тайна* не може да бъде длъжностно лице, но и тук користният мотив, водещ до увреждането на принципите на добросъвестните търговски отношения, следва да се квалифицира като форма на корупция<sup>6</sup>.

Основателно в общественото съзнание корупцията се свързва с определени сектори от държавния апарат, прозрачността в работата на които е най-малка. Това, както и сложната и често пъти непоследователна правна уредба на работата в тези сектори,

<sup>6</sup> Ако субект на престъплението по чл. 224 НК е длъжностно лице, деянието следва да се квалифицира като престъпление по чл. 301, ал.2 НК.

съчетана с отсъствието на какъвто и да било граждански контрол, както и с наличието на значителни материални интереси, правят формите на корупция там особено опасни. Поради това не случайно най-често понятието за корупция се свързва с дейността на митническите служби. Без да подчертава користния мотив, който обаче е напълно логичен, законодателят в чл. 242, ал. 3 предвижда тежки наказания за *контрабанда*, осъществена от две или повече лица, сред които има и митнически служител. По аналогичен начин е уреден въпросът и в чл. 257 НК по отношение на *данъчен служител*, който спомогне за укриването на данъчни задължения в особено големи размери.

През 1998 г. беше инкриминирано деянието на длъжностно лице, което наруши или не изпълни разпоредбите на *Закона за мерките срещу изпирането на пари*. Наистина, ако това престъпление се извърши заради получен дар или друга облага, то би било погълнато от подкупа и следователно става дума за такова нарушение на службата на длъжностното лице, което не е продиктувано от стремежа към някаква материална или нематериална облага. Интересите на финансовата система у нас, иначе казано – общественият интерес, отразен в НК, изисква конфискация на “мръсните” пари, а не тяхното въвеждане в оборот. Всяко нарушение на съответните задължения на длъжностните лица да следят за “мръсните” пари, макар и не с користен мотив, също подменя основни принципи на държавния апарат и може да съставлява форма на корупция.

Разгледаните по-горе състави очертават основната рамка, в която се съдържа правната уредба на корупцията в НК. Нейните най-съществени белези могат да бъдат систематизирани така:

1. Субект на тези престъпления най-често е длъжностно лице или лице, което неправомерно мотивира длъжностно лице да наруши служебните си задължения.
2. Основен мотив, независимо дали посочен в закона или просто съществуващ фактически, е користният мотив, разбира се като стремеж да бъде придобита материална или нематериална облага. Трябва да се подчертае, че макар и основен, користният мотив може и да не бъде единствен.
3. Тези престъпления се отнасят до всички области на живота, в които е възможна корупция – дейността на държавния апарат, разглеждан в неговия най-широк смисъл, дейността на обществените организации и на политическите партии, функционирането на стопанския сектор, спорта и др.
4. Основен резултат от тези престъпления е увреждането на обществения интерес чрез подмяната на законоустановените принципи, на които следва да почива дейността на държавния, обществения и стопанския апарат с други, непризнати от закона и морала принципи.

Анализът на уредбата на корупцията в НК показва, че в наказателния закон сравнително пълно са обхванати основните форми на корупционно поведение. Основателно в него не са регламентирани по-незначителни с оглед на тяхната обществена опасност прояви, борбата с които остава задача на останалото законодателство.

**3. Насоки за усъвършенстване на антикорупционното законодателство, включително и чрез нови наказателноправни мерки**

Последните изменения на уредбата на подкупа и редица други престъпления с корупционен характер до голяма степен приведоха българската наказателноправна уредба в съответствие с международните стандарти. Бяха създадени и нови форми на подкуп, свързани с обещанието или предложението за дар или облага, които все още са с неясно съдържание за практиката и чието прилагане след време може да разшири възможностите за борба с подкупа. Може да се каже, че най-важните форми на корупционно поведение вече са отчетени от НК.

Независимо от извършените съществени промени в материалното наказателно право, свързани с наказването на корупционните престъпления, значителна част от магистратите продължават да са на мнение, че в Наказателния кодекс съществуват сериозни слабости и пропуски в тази насока. Според 61% от интервюираните през месец май 2003 г. магистрати последните изменения на НК не обхващат в пълнота всички обществени отношения, при които е възможно да се появи корупция, а 76.4% са на мнение, че се налага допълнително усъвършенстване на законодателството в тази насока.

**ГРАФИКА 2.5.15. Оценка на последните изменения на наказателните състави в Особената част на Наказателния кодекс, непосредствено отнасящи се до инкриминиране на различни видове корупционни прояви:**

	Да	Не	НЗ/НО
Обхващат в пълнота всички обществени отношения, при които е възможно да се прояви корупция	20.9	61.0	18.1
Предвидените санкции са съответни на инкриминираните деяния	39.2	39.6	21.1
Необходимо е усъвършенстване на законодателството в тази насока	76.4	11.7	11.9

*Източник: СМК на Коалиция 2000, април-май 2003*

Трябва да се отбележи все пак необходимостта от допълнителни промени както в НК, така и в други закони, които да направят борбата с корупционните престъпления по-ефективна.

В Наказателния кодекс престъплението подкуп продължава да бъде уредено като престъпление против дейността на държавните органи и обществените организации. Това систематическо място на уредбата създава съмнения дали може да се търси отговорност за подкуп в стопанската сфера. Опитите законодателят да създаде една неразвита уредба на този вид подкуп в чл. 225в НК само доказва, че и той не намира за възможно уредбата на подкупа по глава осма на НК да се прилага и по отношение на един стопански ръководител например, който е взел дар, за да наруши Закона за обществените поръчки. **Така на практика подкупът се оказва с две правни уредби – едната за държавните органи и обществените организации, а другата – за стопанския сектор.** Първата уредба е многостранна и детайлна, а втората – неразвита и със значителни слабости. Нещо повече,

с оглед на това, че общинските органи не са нито държавни органи, нито обществени организации, та да попаднат в обхвата на защита по раздел четвърти на глава осма от НК, може да се постави и въпросът възможно ли е изобщо да се извърши подкуп в общинската сфера.

Тази слабост на уредбата може да се коригира, като подкупът престане да се разглежда единствено като престъпление против държавните органи и обществените организации. Това може да стане чрез създаването на една изцяло нова глава в НК, посветена на подкупа. Така разпоредбите на НК относно подкупа ще се прилагат във всички сфери на държавния, обществен и стопанския живот.

**Не може да се пренебрегне и фактът, че корупцията често пъти засяга лица, които по силата на Конституцията се ползват с имунитет срещу наказателно преследване.** При това става дума за такива лица, при които корупцията има най-висока степен на обществена опасност. Корумпираният магистрат или в още по-висока степен корумпираният депутат, който защитава чрез предлаганите от него закони групови интереси, несъответстващи на обществения интерес, са много по-опасни за обществото от обикновения корумпиран чиновник. За разлика от него обаче те са недосегаеми заради техния имунитет. Очевидно е, че в хода на обществения дебат за имунитета, предвиден в Конституцията, непременно трябва да се засегне и тази страна на проблема - имат ли нужда определени групи длъжностни лица да се ползват със защита от законите, които самите те създават или прилагат, когато най-опасните форми на корупция, разяждаща българската държавност, се наблюдават именно сред тези лица. Отговорът на този въпрос изглежда предопределен. Липсата на имунитет за магистратите например ще позволи ефективна борба с корупцията в съдебната система.

**Последният въпрос, който предстои да се обсъди при евентуалната бъдеща промяна на наказателноправната уредба на корупцията, е свързан с изискването на Наказателната конвенция за корупцията националните законодателства да предвидят санкции за юридическите лица за извършените от тях престъпления активен подкуп или търговия с влияние.** На този етап подобно изискване изглежда неприемливо за българското наказателно законодателство. Неотклонното и последователно провеждане на принципа на наказателната отговорност на физическите лица по отношение на корупционните престъпления дава достатъчно гаранции за успешната борба с това особено опасно, но все пак преходно явление. Разбира се, възможно е да се създаде един нов закон за отговорността на юридическите лица, в който да се предвидят и механизми за отнемането на онези облаги, които тези лица са получили в резултат на корупционни престъпления, извършени от техни представители.

Накрая трябва да се подчертае, че доброто наказателно законодателство е само необходима, но не и достатъчна предпоставка за ефективната борба с корупцията. Нужни са мерки, които да позволят своевременното разкриване на корупционните престъпления и събирането на достатъчно доказателства против техните извършители. Практиката в последните години доказва, че органите на МВР се справят с тази задача основно по отношение на сравнително незначителните прояви на корупция. Няма значими дела за корупция във висшите ешелони на властта. До голяма степен това обстоятелство е предопределено от факта, че органите на МВР са част от изпълнителната власт и не са независими от тези, чиито престъпления трябва да разкриват. Този факт налага да се обмисли създаването на независим орган за борба с корупцията, който да осигури

безпристрастното разкриване и участие в разследването на престъпленията и когато те са извършени от най-високопоставени длъжностни лица.

### Литература

1. Национална стратегия за противодействие на корупцията, 2001, София
2. Груев, Л., Велчев, Б. Наказателно-правни аспекти в борбата срещу корупцията. *Коалиция 2000*, 2000, София

### Въпроси

1. Кой са основните белези на корупционните престъпления?
2. Как се извършва пасивният подкуп и каква е връзката между него и активния подкуп?
3. Може ли корупционните престъпления да преследват не имуществена, а друга облага и каква?
4. Корупция ли е замяната на обществения интерес с чисто партийния интерес от страна на едно длъжностно лице и кога тя може да съставлява престъпление?
5. Кой са най-важните причини за ниската ефективност при разкриването на прояви на корупция във висшите ешелони на властта?

### Основни тези

1. Корупцията сама по себе си не е престъпление. Съставите на корупционните престъпления са посочени в Наказателния кодекс.
2. Корупционни са онези престъпления, при които едно длъжностно лице нарушава правните принципи, на които трябва да се основава дейността му, за да придобие облага от какъвто и да е вид. Активната корупция представлява склоняване на едно длъжностно лице към подобно поведение.
3. Макар основното корупционно престъпление да е подкупът, за корупционни могат да се смятат и длъжностното присвояване, някои престъпления по служба, някои престъпления против стопанството и против правосъдието.
4. Необходимо е уредбата на подкупа по НК да се изведе в отделна глава, което ще я направи приложима по отношение на корупцията в държавните и общинските органи, в обществените организации, в стопанската сфера.
5. Макар наказателното законодателство да е сравнително пълно и адекватно, ефектът от борбата с корупцията във висшите ешелони на властта е незначителен, тъй като органите на МВР не могат ефективно да разследват лица, от които са служебно зависими.

## Основни състави на корупционни престъпления в НК:

### Подкуп

Чл. 301. (1) (Изм. - ДВ, бр. 51 от 2000 г., бр. 92 от 2002 г.) Длъжностно лице, което поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или не е извършило такова действие, се наказва за подкуп с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 51 от 2000 г., бр. 92 от 2002 г.) Ако длъжностното лице е извършило някое от деянията по ал. 1, за да наруши или загдето е нарушило службата си, когато това нарушение не съставлява престъпление, наказанието е лишаване от свобода до осем години и глоба до десет хиляди лева.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 95 от 1975 г., бр. 51 от 2000 г., бр. 92 от 2002 г.) Ако длъжностното лице е извършило някое от деянията по ал. 1, за да извърши или загдето е извършило друго престъпление във връзка със службата, наказанието е лишаване от свобода до десет години и глоба до петнадесет хиляди лева.

(4) (Изм. - ДВ, бр. 89 от 1986 г.) В случаите по предходните алинеи съдът постановява и лишаване от право по чл. 37, точки 6 и 7.

(5) (Нова - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) Наказанието по ал. 1 се налага и на чуждо длъжностно лице, което поиска или приеме подкуп или приеме предложение или обещание за подкуп.

Чл. 302. За подкуп, извършен:

1. (Доп. - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) от лице, което заема отговорно служебно положение, включително съдия, съдебен заседател, прокурор или следовател;

2. чрез изнудване посредством злоупотреба със служебното положение;

3. (Изм. - ДВ, бр. 28 от 1982 г.) повторно и

4. в големи размери,

наказанието е:

а) (Доп. - ДВ, бр. 89 от 1986 г., изм., бр. 51 от 2000 г., доп., бр. 92 от 2002 г.) в случаите на чл. 301, ал. 1 и 2 - лишаване от свобода от три до десет години, глоба до двадесет хиляди лева и лишаване от права по чл. 37, точки 6 и 7;

б) (Изм. - ДВ, бр. 89 от 1986 г., доп., бр. 92 от 2002 г.) в случаите на чл. 301, ал. 3 - лишаване от свобода от три до петнадесет години, глоба до двадесет и пет хиляди лева и конфискация до една втора от имуществото на виновния, като съдът постановява и лишаване от право по чл. 37, точки 6 и 7.

Чл. 302а. (Нов - ДВ, бр. 89 от 1986 г., доп., бр. 92 от 2002 г.) За подкуп в особено големи размери, представляващ особено тежък случай, наказанието е лишаване от свобода от десет до тридесет години, глоба до тридесет хиляди лева, конфискация на цялото или на част от имуществото на виновния и лишаване от права по чл. 37, точки 6 и 7.

Чл. 303. (Изм. - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) Съобразно различията по предходните членове длъжностното лице и чуждото длъжностно лице се наказват и когато с тяхно съгласие дарът или облагата са предложени, обещани или дадени другиму.

Чл. 304. (Изм. и доп. - ДВ, бр. 7 от 1999 г., изм., бр. 51 от 2000 г., бр. 92 от 2002 г.)

(1) Който предложи, обещае или даде дар или каквато и да е облага на длъжностно лице, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е

извършило или не е извършило такова действие, се наказва с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева.

(2) Ако във връзка с подкупа длъжностното лице е нарушило служебните си задължения, наказанието е лишаване от свобода до осем години и глоба до седем хиляди лева, когато това нарушение не съставлява по-тежко наказуемо престъпление.

(3) Наказанието по ал. 1 се налага и на онзи, който предложи, обещае или даде подкуп на чуждо длъжностно лице.

Чл. 304а. (Нов - ДВ, бр. 51 от 2000 г., изм., бр. 92 от 2002 г.) Който предложи, обещае или даде подкуп на длъжностно лице, което заема отговорно служебно положение, включително съдия, съдебен заседател, прокурор или следовател, се наказва с лишаване от свобода до десет години и глоба до петнадесет хиляди лева.

Чл. 304б. (Нов - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) (1) Който поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да упражни влияние при вземане на решение от длъжностно лице или чуждо длъжностно лице във връзка със службата му, се наказва с лишаване от свобода до шест години или глоба до пет хиляди лева.

(2) Който предложи, обещае или даде дар или каквато и да е наследваща се облага на лице, което твърди, че може да упражни влияние по ал. 1, се наказва с лишаване от свобода до три години или глоба до три хиляди лева.

Чл. 305. (Изм. - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) (1) Наказанията за подкуп по предходните членове се налагат и на арбитър или вещо лице, назначено от съд, учреждение, предприятие или организация, когато те извършат такива деяния във връзка с тяхната дейност, както и на този, който предложи, обещае или даде такъв подкуп.

(2) Наказанията за подкуп по предходните членове се налагат и на защитник или повереник, когато те извършат такива деяния, за да помогнат да се реши в полза на противната страна или във вреда на доверителя наказателно или гражданско дело, както и на този, който предложи, обещае или даде такъв подкуп.

Чл. 305а. (Нов - ДВ, бр. 28 от 1982 г., изм., бр. 92 от 2002 г.) Който посредничи да се извърши някое от деянията по предходните членове, ако това не представлява по-тежко престъпление, се наказва с лишаване от свобода до три години и глоба до пет хиляди лева.

Чл. 306. (Изм. - ДВ, бр. 28 от 1982 г., бр. 92 от 2002 г.) Не се наказва онзи, който е предложил, обещал или дал подкуп, ако е бил изнуден от длъжностното лице, арбитъра или вещото лице да стори това и ако незабавно и доброволно е съобщил на властта.

Чл. 307. (Изм. - ДВ, бр. 51 от 2000 г.) Който преднамерено създава обстановка или условия, за да предизвика предлагане, даване или получаване на подкуп с цел да навреди на онзи, който даде или приеме подкупа, се наказва за провокацията към подкуп с лишаване от свобода до три години.

Чл. 307а. (Нов - ДВ, бр. 28 от 1982 г., изм., бр. 92 от 2002 г.) Предметът на престъпленията по този раздел се отнема в полза на държавата, а когато липсва, се присъжда неговата равностойност.

**Присвоявания**

Чл. 201. (Доп. - ДВ, бр. 28 от 1982 г., изм., бр. 10 от 1993 г., доп., бр. 50 от 1995 г.; Решение № 19 на КС на РБ, бр. 97 от 1995 г.) Длъжностно лице, което присвои чужди пари, вещи или други ценности, връчени в това му качество или поверени му да ги пази или управлява, се наказва за длъжностно присвояване с лишаване от свобода до осем години, като съдът може да постанови конфискация до една втора от имуществото на виновния и да го лиши от права по чл. 37, точки 6 и 7.

**Подкуп в стопанската сфера**

Чл. 225в. (Нов - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) (1) Който, като изпълнява работа за юридическо лице или едноличен търговец, поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да извърши или да не извърши действие в нарушение на задълженията си при осъществяване на търговска дейност, се наказва с лишаване от свобода до пет години или с глоба до двадесет хиляди лева.

(2) Който при осъществяване на търговска дейност предложи, обещае или даде дар или каквато и да е облага на лице, което изпълнява работа в юридическо лице или при едноличен търговец, за да извърши или да не извърши действие в нарушение на неговите задължения, се наказва с лишаване от свобода до три години или с глоба до петнадесет хиляди лева.

(3) Наказанията по предходните алинеи се налагат и когато със съгласие на лицето по ал. 1 дарът или облагата са предложени, обещани или дадени другиму.

(4) Който посредничи да се извърши някое от деянията по предходните алинеи, ако извършеното не представлява по-тежко престъпление, се наказва с лишаване от свобода до една година и глоба до пет хиляди лева.

(5) Предметът на престъплението се отнема в полза на държавата, а ако липсва или е отчужден, се присъжда неговата равностойност.

**Сключване на неизгодна сделка като стопанско престъпление**

Чл. 220. (1) Длъжностно лице, което съзнателно сключи неизгодна сделка и от това произлезе значителна вреда за стопанството или за учреждениято, предприятието или организацията, които то представлява, се наказва с лишаване от свобода до пет години, като съдът може да постанови лишаване от право по чл. 37, точка 6.

**Престъпление против промишлеността**

Чл. 228. (1) (Изм. - ДВ, бр. 28 от 1982 г.) Който като ръководител или контролен орган нареди или допусне да се произведат недоброкачествени, нестандартни или некомплектни промишлени произведения или произведения, които не отговарят на установените за тях изисквания за качество, тип или белези, се наказва с лишаване от свобода до три години или с поправителен труд.

**Престъпления по служба**

Чл. 282. (1) (Изм. - ДВ, бр. 28 от 1982 г.) Длъжностно лице, което наруши или не изпълни служебните си задължения, или превиши властта или правата си с цел да набави за себе си или за друго облага или да причини другиму вреда и от това могат да

настъпят немаловажни вредни последици, се наказва с лишаване от свобода до пет години, като съдът може да постанови и лишаване от правото по чл. 37, точка 6, или с поправителен труд.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 28 от 1982 г., изм. и доп., бр. 89 от 1986 г.) Ако от деянието са настъпили значителни вредни последици или е извършено от лице, което заема отговорно служебно положение, наказанието е лишаване от свобода от една до осем години, като съдът може да постанови и лишаване от правото по чл. 37, точка 6.

Чл. 282а. (Нов - ДВ, бр. 62 от 1997 г.) Длъжностно лице, което при наличие на предвидените в нормативен акт условия, необходими за издаване на специално разрешение за осъществяване на определена дейност, откаже или забави извън предвидените по закон срокове неговото издаване, се наказва с лишаване от свобода до три години, глоба в размер до петстотин лева и лишаване от право по чл. 37, ал. 1, точка 7.

Чл. 283. (Изм. - ДВ, бр. 26 от 1973 г., бр. 28 от 1982 г.) Длъжностно лице, което използва своето служебно положение, за да набави за себе си или за друго противозаконна облага, се наказва с лишаване от свобода до три години.

Чл. 283а. (Нов - ДВ, бр. 62 от 1997 г.) Ако престъпленията по чл. 282 и 283 са свързани с приватизацията, продажбата, даването под наем или аренда, както и внасянето в търговски дружества на държавна, общинска и кооперативна собственост, както и на собственост на юридически лица, наказанието е:

1. по чл. 282 - лишаване от свобода от три до десет години, глоба от три до пет хиляди лева и лишаване от права по чл. 37, ал. 1, точки 6 и 7;

1. по чл. 283 - лишаване от свобода от една до три години, глоба от хиляда до три хиляди лева и лишаване от права по чл. 37, ал. 1, точки 6 и 7.

#### **Престъпление против правосъдието**

Чл. 289. (Изм. - ДВ, бр. 62 от 1997 г.) Който склонява длъжностно лице от органите на предварителното производство или от прокурорските или съдебните органи да наруши свое служебно задължение във връзка с правораздаването, се наказва с лишаване от свобода до пет години или с поправителен труд, или с обществено порицание.

#### **Престъпление против търговската тайна**

Чл. 224. (1) (Изм. - ДВ, бр. 10 от 1993 г.) Който получи дар или друга имотна облага, за да даде или загдето е дал на чужда държава, чужда организация или дружество, или на чужд гражданин сведения, от които са произлезли или могат да произлязат значителни вреди за стопанството, ако извършеното не представлява по-тежко престъпление, се наказва с лишаване от свобода до пет години и с глоба от сто до триста лева.

(2) Същото наказание се налага и на този, който е дал дара или имотната облага.

(3) Предметът на престъплението се отнема в полза на държавата.

#### **Престъпление против данъчната система и митническия режим**

Чл. 257. (Отм. - ДВ, бр. 10 от 1993 г., нов, бр. 62 от 1997 г., в сила от 5.11.1997 г.)

(1) Когато с деянията по чл. 255 и 256 са укрити данъчни задължения в особено

големи размери или когато те са извършени с участието на служител от данъчната администрация или на дипломиран експерт-счетоводител, наказанието е лишаване от свобода от две до десет години и глоба от пет хиляди до двадесет хиляди лева.

Чл. 242. (1) (Изм. - ДВ, бр. 95 от 1975 г., бр. 10 от 1993 г., изм. и доп., бр. 62 от 1997 г.) Който пренесе през границата на страната стоки без знанието и разрешението на митниците, когато това е извършено:

- а) от лица, които системно се занимават с такава дейност;
- б) с използване на чужд или подправен официален документ или на официален документ с невярно съдържание;
- в) от длъжностно лице, което е в непосредствена връзка с митническата служба;
- г) (Доп. - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) когато са пренесени силно действащи или отровни вещества, взривни вещества, оръжие или боеприпаси, ядрен материал, ядрени съоръжения или други източници на йонизиращи лъчения или
  - д) стоки и предмети за търговски или производствени цели в големи размери;
  - е) от две или повече лица, сговорили се предварително;
- ж) (Нова - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) от лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група, се наказва за квалифицирана контрабанда с лишаване от свобода до шест години и с глоба до две хиляди лева.

## 2.6. Антикорупционни практики в местната власт

Д-р Живка Дамянова

### План

1. Реформата в местното самоуправление: принципи на публичност и прозрачност, социална практика
2. Корупцията на местно ниво
3. Антикорупционни механизми и добри практики в общините

### 1. Реформата в местното самоуправление: принципи на публичност и прозрачност, социална практика

Ограничаването и предотвратяването на корупцията в местните власти - изборните общински органи - кмет и общински съвет, както и в общинската и областната администрации - е част от реформата на местното самоуправление в България, започнала в началото на 90-те години на миналия век. Целта на реформата беше да създаде условия за реално функциониращо местно самоуправление на мястото на тоталитарното централизирано управление през последните 50 години, както и да възроди демократични традиции в правната уредба на живота на местните общности, заложен в законодателството след освобождението на България от османско робство.<sup>1</sup>

Новата Конституция от 1991 г. предвижда, че Република България е единна държава с местно самоуправление, територията на страната се дели на общини и области. Съгласно член 136 общината е определена като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Орган на местното самоуправление е общинският съвет, избиран от населението за срок от 4 години. Общинският съвет определя политиката на изграждане и развитие на общината и поради широките си правомощия често се нарича местен парламент. Изпълнителната власт в общината се представлява от кмета, който от своя страна назначава и ръководи общинската администрация.

Същевременно кметът на общината действа и в качеството на представител на държавната власт, поради което характеристиката на правния му статус не е еднозначна, говори се за "двойствено битие" на кметската институция.

В по-широк план към органите на местното самоуправление в България се причисляват и областните управители, които са призвани да осъществяват връзката между централната и местната власт и които се назначават от Министерския съвет, както и регионалните звена на централните ведомства като районните дирекции на Министерството на вътрешните работи, инспекторатите на Министерството на образованието, службите по труда и социалните грижи и други.

<sup>1</sup> Преди Освобождението общината е единствен орган на българската държавност. Търновската конституция на България от 1879 установява тристепена система на управление на местните структури, включваща окръжия, околии и общини, и предвижда приемането на специален закон за началата на местното самоуправление. През 1882 година се приемат Законът за общините и градското управление и Законът за окръжните съвети, а през 1886 - Законът за градските общини и Законът за селските общини, които се прилагат до държавния преврат в 1934 година. В проведената тогава административна реформа надделяват централистичните тенденции на управление на териториалните поделения, изборността на общинските съвети се ограничава с голям брой членове по право, кметовете се назначават от министъра на вътрешните работи и народното здраве.

Реформата беше продължена със Закона за местното самоуправление и местната администрация /1991/, Закона за административно-териториалното устройство на Република България /1995/, Закона за местните избори /1995/ и Закона за допитване до народа /1996/. Тази законова рамка, доразвита с приемането на Закона за администрацията /1998/, Закона за държавния служител /1999/, законите за общинската собственост /1996/ и за общинските бюджети /1998/, Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности, Закона за достъп до обществена информация /2000/ и Закона на устройство на територията /2001/, съдържа и условията за увеличаване на публичността и прозрачността на местните власти. Регламентирано е участието на гражданите в местното самоуправление: непряко - чрез избор на кмет на общината и на общински съвет и пряко - чрез референдум, общо събрание и подписка.

За формирането на законовата база на местното самоуправление и принципите на публичност и прозрачност важно значение имат императивите, произтичащи от преговорите за присъединяване на България към Европейския съюз и международните документи, ратифицирани и от България. На първо място е Европейската харта за местното самоуправление от Страсбург, 1985 година, влязла в сила и в България от 1995 година, която наред с другото дава и легалното определение на местното самоуправление: “Под местно самоуправление се разбира правото и реалната способност на местните власти да регулират обществените дела на своя собствена отговорност в полза на своето население”.<sup>2</sup>

Всяка община приема и свои нормативни актове, действащи на нейната територия и регламентиращи решаването на въпроси от местно значение: Правилник за организация на работата на общинския съвет, Правилник за опазване на обществения ред в общината, Наредба за разпореждане и отдаване под наем на общинска собственост.

Реализирането на реформата в местното самоуправление в законодателен план включва и специалните закони, приети през последните години, като например законите за обществените поръчки, за местните данъци и такси, за опазване на околната среда и др., и редица актове с важно значение за управлението на общините в сферата на собствеността, приватизацията, защитата на икономическите интереси и социалните права на гражданите. Правната уредба на местните дела включва и огромен брой подзаконови актове, укази, постановления и наредби на Министерския съвет и на отделните министерства, както и тълкувателни решения на върховните съдебни инстанции.

Може да се каже, че правната уредба на местното самоуправление представлява съвкупност от различни по своята същност и юридическа сила правни актове, трудна за прилагане, което се потвърждава и от социалната практика.

Негативно въздействие върху процеса на утвърждаване на принципите на публичност и прозрачност в местното самоуправление имат:

- Нестабилността, създавана от честите промени и допълнения на законите. Така например ЗМСМА се изменя и допълва осем пъти за осем години. Първоначалната идея на реформата – да бъде приет пакет от взаимосвързани и допълващи се законодателни актове, не беше осъществена; отделните закони се приемаха “на парче”, без предварително разработена цялостна концепция.

<sup>2</sup> Европейска харта за местно самоуправление, чл. 3

- Традиционната централизация, създаваща условия за непрозрачност и злоупотреба с властта, продължава да бъде отстоявана на практика от законодателите и от администрацията в държавата. Запазва се централизираното финансиране на общините. Запазва се и управлението на социалните, типично общински дейности от централните ведомства, което не е оправдано при липсата на централизирано планиране на стопанството. Като се изключи сферата на градския транспорт, локалната пътна мрежа и сметосъбирането, местните органи на властта са зависими в по-голяма или по-малка степен от съответните министерства и други държавни институции. При сегашния социално-политически менталитет в България принципите на децентрализацията трудно достигат до съзнанието на гражданството и, което е по-странно, до съзнанието на политическите и управленческите елити.<sup>3</sup>
- Местните бюджети се гласуват формално от общинските съвети, но границите и приоритетите са регламентирани в държавния бюджет и наредбите на съответните министерства. Населението плаща данъци, но дори не знае къде отиват парите му. Местните приходи не могат да въздействат за промяна в местната политика, защото управлението им не е от компетенциите на общинската управа.

Така например кметът, веднъж избран и встъпил в длъжност, установява, че управлението на общината зависи тотално от централната власт. За решаване на местните проблеми се търси опора не в местните общности, а в “Центъра”, откъдето идват финансите и всички ”блага”. При изпълнение на своята мисия кметът е зависим не от своите избиратели, а от министрите и правителството. И който е по-близо до централната изпълнителна власт, има по-големи шансове за успех. За нормална се възприема ненормалната практика голяма част от работното си време кметът да прекарва в столицата в “търсене” на финанси, използвайки личните си връзки и партийна принадлежност.

Така поради липса на икономически и административни гаранции за осъществяване на общинските дейности и програми и поради известните трудности за осигуряване на финансови ресурси от държавата се създават условия за злоупотреби и нарушения, за напускане почвата на законността и преминаване на “ръчно управление”, т.е. разпределяне на наличните ресурси по целесъобразност.<sup>4</sup>

- Корупционното поведение както на изборните органи, така и на служителите в общинската администрация се основава и на съзнанието за безнаказаност, тъй като липсват действени механизми за вътрешен контрол в общината. За контрол над работата на общинския съвет в ЗМСМА се споменава единствено в членове 48 и 49, съгласно които контролът над изпълнението на решенията на общинския съвет се възлага на постоянните общински комисии. В същите текстове на постоянните общински комисии се възлага да служат като трансмисия за граждански инициативи в общинския съвет.

<sup>3</sup> *Гражданите и местната администрация. Център за социални практики и сдружение “Подкрепа на местни инициативи”.* София, 1998, с. 7

<sup>4</sup> *Местни бюджети в България. Фондация за реформа в местното самоуправление, Асоциация на холандските общини.* София, 1998, с.17

*Общинските комисии обаче се оказват най-слабото звено в системата на местните органи на властта, особено в средните и малките общини. Заседанията се водят формално, когато изобищо се провеждат. Разпространена е практиката в случай на необходимост председателят на комисията да обикаля членовете по домовете им, за да положат подпис под един или друг документ, без да се е обсъждал. Системен контрол над изпълнението на решенията на местния парламент не се извършва.*

- Не функционира ясна прозрачна система от гаранции за законност в действията на общинската администрация, за защита на правата на гражданите и гражданските организации; налице е т.нар. конфликт между основни и защитени права, което значи, че правото, за което не е предвиден ефективен механизъм за защита, се превръща в декларация с чисто пожелателен характер. Макар че на общинско и национално ниво се дискутира необходимостта от ефективен вътрешно-административен контрол, не се осъществяват практически мерки за създаване на звена за вътрешен контрол на общинско ниво.
- Неясни и понякога влизаци в противоречия законови разпоредби създават условия за произволно тълкуване, за злоупотреби с властта и за корупция. Налице са неефективни, нерационални механизми в администрацията, дублиране на функции на централни и местни органи, размиване на правомощия и отговорности. Неуреденият и спорен правен статус на областния управител например поражда напрежения и конфликти, завършващи често в полза на централната администрация и в нарушение на правомощията на местната власт. Липсата на яснота в съотношението на дейностите и отговорностите на местната власт, от една страна, и на централните власти, от друга страна, не допринася за по-голяма прозрачност и ефективност на администрацията и в крайна сметка – за по-добро местно самоуправление.

Може да се заключи, че реформата и утвърждаването на принципите на публичност и прозрачност не са на нивото на съвременната практика и законодателството в развитите европейски страни, където институцията на местното самоуправление е възприета като основен носител на демократичните ценности, основен носител на най-значителната част от реалните събития в обществения живот, за което са предвидени съответни законови гаранции. В страните с развито местно самоуправление е гарантирана стабилността и самостоятелността на местните финанси, а с това и решаването на специфичните местни проблеми със свои ресурси. В това отношение България е още далеч от принципната позиция, формулирана в Европейската харта за местно самоуправление - член 9, според който местните власти имат право на достатъчно собствени средства, с които да разполагат свободно при осъществяване на компетенциите си, предвидени в Конституцията.

От друга страна, сред населението широко са разпространени пасивност, апатия, недоверие към държавата и общината, непознаване на правилата и процедурите за защита на гражданските права и интереси. Липсва съответстваща правно-институционална култура. Все още общинската администрация, въпреки новоприетите закони, трудно

излиза от представите, че е ментор и опекун на обществото, за да се превърне в “слуга на народа”. В настоящите условия на утвърждаване на гражданско общество, трансформация на държавността и социалните и икономическите структури, преосмисляне на духовните ценности и морала, все още не е установена обществено-политическа практика, адекватна на приетите норми и правила, деклариращи прозрачност на местните власти.

## 2. Корупцията на местно ниво

Корупцията и корупционните нагласи сред служителите от администрацията на местно, както и на централно равнище, съществуват в комбинация с множество други проблеми. Много от тях носят белега на държавния социализъм: казионният характер на обществените организации и инициативи, отчуждението на властта от хората, провинциализмът като резултат от свръхцентрализацията, изкривяването на понятията, обезсмислянето на демократични по своята същност институции и пр. Неблагоприятни последици има и българската традиция за консервативно-патерналистично разбиране на характера на публичната власт.

Към причините за корупция в администрацията на изпълнителната власт /разгледани в предшестващата глава/ се прибавят и причини, произтичащи от спецификата на работата на местната администрация и на местните органи на властта.

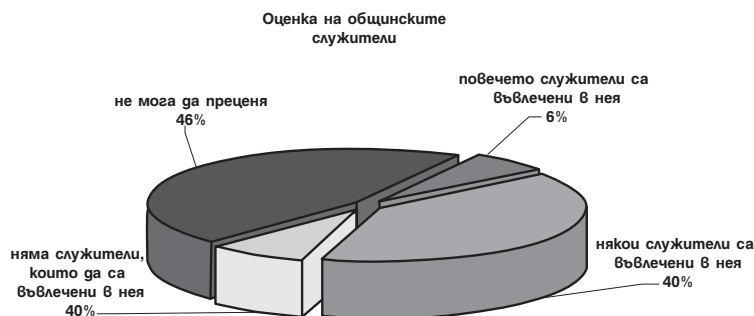
Корупцията на местно ниво - подкупи на полицаи, лекари, данъчни служители, администратори в общината за разрешително за строеж или за сергия на общинския пазар, се нарича масова, ежедневна или корупция на ниско ниво. В класацията на *Коалиция 2000* за корумпираност на държавните служители общинарите заемат традиционно 11-12-то място. Основната причина за такава позиция е обстоятелството, че те осъществяват най-непосредствен контакт с гражданите във връзка с най-търсените услуги от населението. Тук най-ясно се вижда ефективността или неефективността на администрацията, качествените или некачествените услуги, безвъзмездното или “възмездното” удовлетворяване на потребностите на гражданите, тъй като административните услуги имат конкретен адрес и непосредствен и видим резултат.

Наличието на корупционен потенциал в общините се потвърждава и от социологическите проучвания и анкети, провеждани през последните години от местни неправителствените организации, ангажирани с проблемите на борбата срещу корупцията. Така например организацията Инициатива за устойчиво развитие “Местен дневен ред 21 век” - Велико Търново в рамките на антикорупционен проект, подкрепен от *Коалиция 2000*, през октомври 2000 година провежда социологическо проучване, което обхваща 195 служители в община Велико Търново, местната данъчна служба, митницата в Горна Оряховица и юристи от великотърновската магистратура. Изследването показва, че 23% от анкетираните служители смятат за допустим подкупа в неговите различни форми и проявления, а 67% са убедени, че колегите им не биха отказали, ако им бъде направено подобно предложение. Най-разпространеното средство за корумпиране на общинските служители са безплатните обеда и вечери, също и услугите. Съответно 35% и 28% смятат за допустими обед или услуга, а 71% не биха отказали подобни предложения. Принципът “услуга за услуга” е най-масовата форма на корупционно договаряне между служители и граждани, за което се изказват 29%, следват парите - 17%

и подаръците - 16%. Друг съществен извод от изследването е, че не е малък делът на служителите, върху които през годината е оказван корупционен натиск от страна на граждани. Наблюдава се и друг вид корупционен натиск - институционален или йерархичен: 44% от запитаните споделят, че са били принуждавани от своите началници да извършват неща, които противоречат на професионалната етика и морал, като 35% казват, че тази практика съвсем не е изключение в работата на общинската администрация.<sup>5</sup>

Интерес представляват и резултатите от анкета на организацията Инициатива за гражданска активност - Пазарджик, проведена паралелно сред общинските служители и сред гражданите.<sup>6</sup> На въпроса “Доколко широко е разпространена корупцията в общинската администрация” от анкетиранияте служители отговарят: 6% - повечето служители са въввлечени, 40% - някои служители са въввлечени, 8% - няма въввлечени служители, 46% - не могат да преценят. Според тези отговори за разпространението на корупцията в общинската администрация се получава корупционен индекс със стойност 1,73, т.е. ниско ниво на разпространение. Според методологията на Системата за мониторинг на корупцията на Коалиция 2000 стойността на индекса се движи от 0 /институция без корупция/ до 10 /висока корупция/.

**ГРАФИКА 2.6.16. Доколко широко е разпространена корупцията в Общинската администрация**



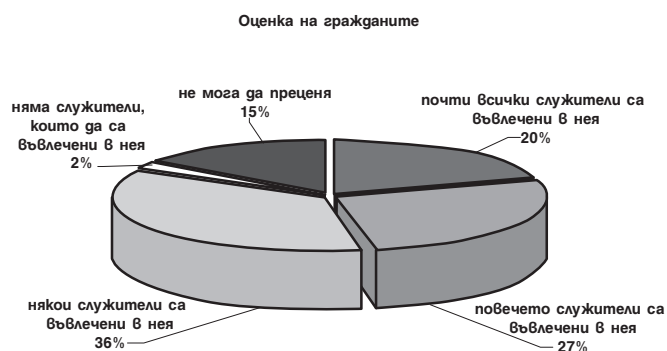
*Източник: Инициатива за гражданска активност, Пазарджик, Проект “Гражданска активност срещу корупцията”*  
 «<http://www.online.bg/coalition2000/bg/municipalities/PazarjikReport.PDF>»

<sup>5</sup> Чакъров Румен, Теодора Калейнска. Корупцията през погледа на институциите. 2000, Велико Търново

<sup>6</sup> Проект на Фондация “Инициатива за гражданска активност” - Пазарджик:  
 «[http://www.online.bg/coalition2000/index\\_html](http://www.online.bg/coalition2000/index_html)»

Анкетираните граждани обаче смятат, че служителите от общинската администрация са въввлечени в корупционни практики в значителна степен: 2% отговарят, че корупцията е слабо разпространена, 27% - повечето служители са въввлечени в корупция, 20% - почти всички, 36% - някои са въввлечени, 15% - не могат да преценят. Според отговорите на гражданите се образува корупционен индекс със стойност 5, което определя високо ниво на разпространение на корупцията, противоположно на резултата от самооценката на служителите.

**ГРАФИКА 2.6.17. Разпространение на корупция в Общинската администрация**



*Източник: Инициатива за гражданска активност, Пазарджик, Проект "Гражданска активност срещу корупцията" «<http://www.online.bg/coalition2000/bg/municipalities/PazarjikReport.PDF>»*

Аналогични са резултатите от анкетата, проведена в Плевен на тема "Граждани – корупция - местна администрация", в която са анкетирани 171 пълнолетни жители на Плевен: 6% от тях смятат, че почти всички общински администратори са корумпирани, 32% - повечето са корумпирани, 28% - някои са корумпирани, 11% - почти няма корумпирани служители, 23% - не знаят или не могат да преценят.<sup>7</sup>

Според проучвания на бизнес средата на местно ниво корупцията се нарежда сред основните проблеми и бариери пред частния бизнес наред с високите данъци и бюрокрацията. В контактите си с местната администрация бизнесмените се сблъскват с проблеми като: неумение да се работи с гражданите като с клиенти на публичните услуги, враждебно отношение към частния сектор, труден достъп до информация, отсъствие на прозрачност, трудно получаване на обичайни услуги, неопитни служители, не познаване на нормативни актове и закони.

<sup>7</sup> Иванова Елена, Регионално сдружение "Възродено гражданско общество" – Плевен. В: Локални инициативи срещу корупцията. Център за изследване на демокрацията и Коалиция2000. 1999, София, с. 64-66

Конфликти и условия за корупционни практики възникват в случаите на отказ на чиновниците за достъп до информация по различни въпроси. При липсата на правна дефиниция на понятието “служебна тайна” и при недостатъчно ясният регламент за “обществената информация” в Закона за достъп до обществена информация, практически е дадена възможност на служителите да интерпретират въпроса според собствените си виждания.

Макар че през последните години започна изграждане на общински информационно-комуникационни системи и бяха въведени службите за връзки с обществеността, информационното обслужване на гражданите в общините е все още на ниско ниво, не са премахнати условията за произвол на чиновника над гражданина, вкл. и за нередламентирани “услуги” в информационното обслужване.

***“Гражданите и местната администрация. Наръчник на обществения посредник/омбудсман/”. Център за социални практики и сдружение “Подкрепа на местни инициативи”. София, 1998***

*“Входните пространства на институциите са организирани в два варианта. В централните институции липсва каквато и да е било информация по какъв въпроса към кого и по какъв начин да се обърне посетителят. В общините – е обратното. Входната информационна среда е претоварена и неорганизирана, така че е необходимо да се търси допълнителна информация. Особено затруднение в комуникацията са неразбираеми за гражданите абривиатури на имената на отделите, например АПОН – БИДАО.*

*Гишетата “Информация” продължават да са устроени така, че гражданинът да заема йерархически ниска позиция: той се навежда, за да срещне в лице или в корем портiera/информатора/. Подобна пространствена техника за интериоризиране на гражданина се проявява и в някои случаи на устройство на кабинети.”*

Най-често срещаните корупционни практики в общинската администрация са свързани с административните услуги по молби на гражданите, лицензи, търгове, особено при издаване на строителни разрешения. Тук се откриват възможности за лично облагодетелстване на служители и фактори в местната власт - от една страна, от друга - готовност за даване на подкуп от гражданите за по-бързо и лесно уреждане на даден въпрос. Именно в публичните услуги, където администрацията влиза в широк непосредствен допир и личен контакт с гражданите, се очертават основните “сиви зони” или сферите с повишен корупционен риск в работата на общинската администрация:

- възлагане на общински поръчки;
- лицензиране на стопански и търговски дейности;
- отдаване под наем, ремонт и строителство на общински обекти;
- търгове за приватизация на общинска собственост;
- снабдяване на общински обекти с гориво и консумативи.

Друг важен корупционен ресурс, особено в по-малките общини е назначаването на хора на общински служби. Тук големият проблем се състои в размиването на границата между “приятелската” и “купената услуга”, в това, че територията на “непаричния подкуп” се разширява по линия на “посредници” - роднини, приятели, съпартийци.

На равнището на ежедневието корупцията се разглежда като опит за “ефикасно” решаване на даден въпрос: граждани се оправдават, че с подкуп или подарък по-бързо и по-лесно решават свои лични проблеми. От друга страна, прави се признанието, че този вид корупция помага на хората от администрацията да оцелеят икономически. По такъв начин – подобно поведение се превръща в норма, което носи сериозни рискове за подкопаването на обществения морал.

Негативните последици от една корупционна сделка не се свеждат до простото нарушение на закона и наредбите на общината. По-същественото е, че онова, за което се вземат и дават подкупи, има дългосрочни икономически последици за дадена община, за социалните и икономическите измерения на общинското развитие. Става дума за последиците от недобросъвестна приватизационна сделка, необложена с данък фирмена печалба, необмитен внос или отминати с мълчание нарушения на Кодекса на труда, неправилно даден лиценз, неспазване правилата за възлагане на обществените поръчки, нерегламентирано финансиране на политически партии.

Повечето форми на корупционно поведение - търговия с влияние, злоупотреба с политическа, икономическа и административна власт - реално представляват множество измерения на лошо управление. Това обстоятелство сериозно застрашава формирането на местното самоуправление в страната, току-що възродено с демократизацията след периода на тоталитарното свръхцентрализирано управление. С оглед на бъдещото развитие и продължаването на реформата в местното самоуправление положително въздействие може да се очаква от изпълнението на Национална стратегия за противодействие на корупцията, приета от правителството през 2001 година, в която в частта за противодействие на корупцията в местната власт се предлагат редица конкретни дейности и мерки: за повишаване на гражданския контрол над общинските изборни органи, подобряване работата на общинските администрации за връзки с обществеността и на информационната работа, премахване на неефективни и дублиращи се механизми и други.

### **3. Антикорупционни механизми и добри практики в общините**

Идеите и конкретните предложения за създаване на антикорупционни механизми и структури в общините, за по-голяма прозрачност и добро местно самоуправление бяха първоначално инициирани от третия сектор, от неправителствените организации. Осъществяването им обаче стана възможно в резултат на установяване на диалог и разбирателство с местната власт, на едно партньорство, ползата от което беше осъзната и от двете страни. Важен принос има широката информационно-образователна дейност на *Коалиция 2000* и нейната програма “Прозрачност на местната власт”, както и дейността на Националното сдружение на общините в Република България и Фондацията за реформа на местното самоуправление. Реализирането на антикорупционните местни инициативи беше подкрепено от ААМР, правителството на Холандия и други международни донорски организации.

- **Обществен съвет за борба срещу корупцията**

В Обществения съвет за борба срещу корупцията влизат представители на местната власт, неправителствени организации, медии, бизнеса. Основна функция на този съвет е да генерира и поддържа местни антикорупционни инициативи, да осъществява

координация на антикорупционните дейности и да предлага антикорупционни мерки на общинско или областно ниво, да оказва експертна и консултантска помощ за предотвратяване на корупционни практики.

Областен обществен съвет беше създаден в Смолян в рамките на антикорупционен проект на Българска младежка легия “Стефан Стамболов”. В Съвета влизат още: представители на областната администрация, на община Смолян, прокуратурата, съда, регионалната дирекция на вътрешните работи, регионалното управление “Митници”, КТ “Подкрепа” и КНСБ, районната лекарска колегия, журналисти и редактори от местните и регионалните медии, бизнесмени. На сесиите на Областния обществен съвет в Смолян, които са открити за широката публика, се обсъждат проблеми на корупционната обстановка в региона, сигнали на граждани и мерките, взети от съответните органи.

Обществен съвет за превенция и борба с корупцията беше създаден във Варна, иницииран по проект на Независимата екологична и социална инспекция. В Съвета влизат наред с представители на неправителствени организации и на общинския съвет и представители на Агенция за икономическо развитие, Районна инспекция по труда, Регионална служба по заетостта, Бюрото по труда, Индустриално-стопанската камара. Основни приоритети в работата на Обществения съвет във Варна бяха проучвания и анализи на корупционната обстановка, работа с медиите за отразяване на проблемите с корупцията в региона, повишаване на информираността на институциите, ангажирани с борбата срещу корупцията, и подпомагане на правозащитните органи.

***Програмна декларация на Съвета за превенция и борба срещу корупцията, Варна, 25.01.2000***

*Ние долуподписаните,*

*Обединени от желанието да повишим ефективността на борбата срещу корупцията, като една от гаранциите за развитие на демокрацията и гражданското общество в България, водени от гражданско самосъзнание и професионалните си задължения РЕШИХМЕ:*

- 1. Създаваме Съвет за превенция на корупцията, който :*
  - а. Обединява усилията на неправителствени организации, бизнес средите, медиите, правоохранителните органи, общинска администрация, областна администрация, морска администрация, данъчна служба и митница в борбата им срещу корупцията.*
  - б. Определя приоритетните проблеми, които да залегнат в стратегията.*
  - в. Приема стратегия за превенцията и борба срещу корупцията в регионален мащаб.*
- 2. Избираме Постоянна комисия, която представлява Съвета за превенция и борба срещу корупцията и*
  - а. Извършва оперативна дейност съобразно делегираните от същия правомощия;*

- б. Стимулира разработването и изпълнението на проекти, способстващи постигането на целите, залегнали в стратегията.*
- 4. Изграждаме следната организационна структура на Съвета за превенция на корупцията:**
- а. Съветът се състои от постоянни представители на приелите настоящата програмна декларация.*
- б. Постоянна комисия в състав и правомощия, утвърдени от Съвета.*
- в. Временни работни групи по конкретни проблеми, излъчени от Съвета.*
- Съветът е отворен и допуска в дейността си и други организации и институции.*
- Следват: Подписи на упълномощените лица...*
- Източник: [http://www.online.bg/coalition2000/bg/municipalities/Varna\\_declaraciya.html](http://www.online.bg/coalition2000/bg/municipalities/Varna_declaraciya.html)*

Антикорупционните обществени съвети извършват значителна дейност по събирането на информация за корупцията, с което оказват съдействие на правозащитните и правоохраняващи органи, чиито официално регистрирани данни за корупцията не винаги представят действителния размер на проблема поради големия брой неразкрити корупционни престъпления. В рамките на дейността на обществените съвети се експериментират различни форми и средства за създаване на канали за подаване на жалби от граждани, пострадали от корупция, за събиране на сведения от жертви на корупция, откриват се **“горещи телефони”** за сигнали, както и **специални пощенски кутии и приемни за граждани**. Полезен антикорупционен инструмент е **Наръчник на гражданина**, представящ в популярен, синтезиран и достъпен вид административните услуги на общината съгласно действащата нормативна уредба. Подобен наръчник, който съдържа и актуална информация за контакти с ръководители и служители в съответните отдели и кабинети, улеснява достъпа до публичните услуги и повишава прозрачността в работата на администрацията.

Друга инициатива, насочена към повишаване на прозрачността, доброто управление на общината и намаляване на корупционния риск, представлява приемането на **Общинска програма за антикорупционни мерки**. Такава програма беше изготвена от Регионалното сдружение на общините “Марица” и препоръчана на общините-членовете на сдружението.

**Информационен Бюлетин на Регионално сдружение на общините “Марица”, №2, 2000 г.**

*Програма за антикорупционни мерки в общините-членове на РСО “Марица”*

- Ефективна информационна политика, базирана на прозрачни процедури и ясни правила, на системно партньорство, работеща изцяло за подобряване на обществения имидж на общините.*
- Изработване на Стратегия за комуникация на РСО “Марица”.*
- Периодични пресконференции за реализираните инициативи в РСО “Марица”.*
- Запознаване с проблемите на отделните общини, търсене партньорството на*

*медиите, неправителствените организации и гражданите при вземането на решения по важни обществени въпроси и тяхната реализация.*

- *Изготвяне и популяризиране на ясни правила по обявяването и провеждането на търговете.*
- *Проучване мненията на потребителите на услуги.*
- *Изготвяне на Указател за предлаганите общински услуги.*
- *Повишаване на контрола от страна на общинските ръководства.*
- *Повишаване на гражданското участие и обществения контрол.*
- *Разделяне на функциите на служителите при вземането на таксата и извършването на услугата.*
- *Минимизиране на бюрократичните изисквания при административното обслужване.*
- *Стриктно прилагане на нормативните изисквания.*

- **Етичен кодекс на служителите в общинската администрация**

Приемането и въвеждането в практиката на етични кодекси за администрацията, които – в допълнение към законодателството, да регламентират моралните и етични норми и антикорупционното поведение при изпълнение на служебните задължения, се препоръчва в редица документи на Съвета на Европа и Европейския съюз. Българското правителство в лицето на министъра на държавната администрация декларира своята добра воля за приемане на Кодекс за поведение на държавния служител. Досега обаче такъв кодекс, който да включва ясни антикорупционни правила и норми за служителите в централните ведомства и в общинските администрации, не е въведен в практиката.

- **Етичен кодекс за поведение и политически морал на общинския съветник**

Изискванията за етични норми на поведение и политически морал на представителите на изборни длъжности на общинско ниво, както и на национално, стават особено актуални в страните в преход и по-специално в България. Дискусиите по този въпрос, обсъждането на проекти на регионални сдружения на общините и в национален мащаб потвърждават необходимостта от приемане на етичен кодекс на общинския съветник. В 1999 година екип за новаторски практики в местното самоуправление със съдействието на Фондация за реформа в местното самоуправление и ААМР подготви проект за Етичен кодекс на общинския съветник, който представляваше важна стъпка към по-отговорна и прозрачна местна власт и морална норма, запълваща липсата на законодателство в тази посока. Проектът се препоръчва на общинските съвети. Приемането на етични норми на поведение обаче, след като не се предвижда в Закона за държавния служител или в ЗМСМА, остава в сферата на пожеланията. В тази връзка добър модел и универсален инструмент за прозрачност и добро местно самоуправление е Етичният кодекс за поведение и политически морал на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти, изготвен и одобрен от Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа като Препоръка № 60 /1999/. В европейския етичен кодекс се предвижда, че при встъпването си в длъжност всички изборни органи са длъжни да декларират, че ще изпълняват настоящия кодекс.

**Етичен кодекс за поведение и политически морал на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти/ Препоръка № 60 /1999/ на Съвета на Европа. Член 13 - "Забрана за корупция":**

*"При изпълнението на своите функции представителите на изборна длъжност следва да се въздържат от всякакво поведение или постъпки, определени от действащия национален наказателен кодекс или международното криминално право като активна или пасивна корупция".*

- **Общински центрове за услуги и информация на гражданите**

Създадени с подкрепата на ААМР и ФРМС в около 60 общини в страната, центрoвете за услуги и информация на гражданите имат за цел да издигнат на качествено ново ниво публичните услуги за гражданите, в т.ч. издаване на документи за гражданското състояние, проектиране и строителство, различни видове разрешителни, лицензи и много други. Освен с компютъризация, работа с база данни, въвеждане на информационна система на общината, работата в центрoвете е реорганизирана по системата "обслужване на едно гише", при което гражданите подават необходимите молби и документи в една служба, която осъществява необходимите контакти със съответните отдели и служители на общината и от която гражданите получават крайния продукт - документ или разрешително и т.н.

Чрез системата "обслужване на едно гише" се елиминират възможни корупционни практики чрез пресичане на контактите между потребител и пряк изпълнител на услугата, предотвратява се обикалянето на гражданите от врата на врата, намалява се бюрокрацията и изобщо възможностите за нерегламентирани действия.

Като цяло работата на общинските центрове за услуги на гражданите в Благоевград, Габрово и Стара Загора се оценява положително от над 95% от анкетираните граждани.<sup>8</sup> Натрупаният опит на общините, в които бяха разкрити центрoвете, представлява сериозно постижение и практически модел за организиране на работата на общинските администрации.

- **Граждански наблюдател**

Тази нова инициатива за осъществяване на граждански контрол над общинските органи – общински съвет и общинска администрация, беше утвърдена на Обществено-политическия форум срещу корупцията на *Коалиция 2000* през декември 1999 година и разработена в повече подробности на национален семинар с участието на общински съветници, кметове и местни неправителствени организации в Центъра за изследване на демокрацията в началото на 2000 г. В рамките на няколко антикорупционни проекти на *Коалиция 2000* Граждански наблюдатели бяха въведени в общините Шумен, Варна, Смолян.

Гражданският наблюдател се избира и издига от местните неправителствени организации и се легитимира пред обществеността, медиите и местните власти като ключова фигура в осъществяването на гражданското наблюдение в общинските форуми.

<sup>8</sup> Центрове за услуги и информация на гражданите – настояще и бъдеще. ФРМС, Информационен бюлетин № 8, 2001

Компетенциите на Гражданския наблюдател са упражняване на мониторинг в сферата на следните общински дейности: възлагане на общински поръчки, лицензиране на стопански и търговски дейности, отдаване под наем, ремонт и строителство на общински обекти, работата по разглеждане на молби, жалби и предложения на гражданите и други сфери с важно значение за общината.

Гражданският наблюдател осъществява мониторинг на процеса на взимане на решения в определени сфери на сесиите на Общинския съвет, на заседанията на общинските постоянни комисии и други специализирани общински органи; има достъп до документи, протоколи и решения на съответните органи, право на устни и писмени справки за работата на общинската администрация. Той следи за съблюдаването на законните правила и процедури, за спазване правата на гражданите и техните организации.

Гражданският наблюдател изготвя своевременно отчети за дейността си, запознава обществеността и медиите с резултатите от наблюдението. На интернет-страницата на *Коалиция 2000* се открива специална рубрика за отчитане на Гражданския наблюдател и за периодични анализи на корупционната ситуация в съответните градове и общини, както и за предложения за подобряване дейността на общинските органи.

Институционализирането на Гражданския наблюдател изисква доброволното съдействие на местните общински власти на основата на законодателството, регламентиращо гражданските права и участието в местното самоуправление. За целта се подписва специален меморандум/ споразумение за сътрудничество и въвеждане на Граждански наблюдател между общината и неправителствената организация. В него се регламентира пълномощията на Гражданския наблюдател и взаимодействието с общинския съвет, кмета на общината и общинската администрация в степен и граници, формулирани съобразно местните условия и договорености.

#### МЕМОРАНДУМ

Шумен, 15.12.1999

За

*Диалог на доверие и сътрудничество между граждански организации и общински власти за борба срещу корупцията на Община Шумен, представлявана от Веселин Златев - кмет и Асен Георгиев - председател на Общински съвет и сдружение "Център за изследване на политическите процеси" със сътрудничеството на "Център за изследване на демокрацията" – Коалиция 2000.*

*Основната цел на настоящия меморандум е създаването на условия за трайно сътрудничество в борбата срещу корупцията в сферата на общинските услуги, създаването на модел на партньорски взаимоотношения между Общински съвет-Шумен и неправителствените организации и реален механизъм за граждански контрол и прозрачност на местната администрация чрез въвеждане на Граждански наблюдател*

1. Дейността на Гражданския наблюдател се състои в следното:

- да наблюдава процеса на вземане на решения в определени сфери;
- да следи за спазването на процедурите, които допълнително ще се съгласуват с общинската администрация за опазване правата на гражданите,
- да информира обществеността,
- да представя ежесмесечни публични отчети.

2. За изпълнение на дейностите в рамките на компетенциите си Гражданският наблюдател има право:
- да получава при поискване копия от проекторешенията на комисиите, както и копия от решенията на общинския съвет;
  - да извършва устни и писмени справки във връзка с работата на общинската администрация и да има достъп до съответната документация, освен ако не се касае за поверителна информация за ведомството.
3. На Интернет - страница на Коалиция 2000 се открива специална рубрика за отчитането на резултатите от работата на гражданския наблюдател и периодични анализи на корупционната обстановка в общината.

*При неколккратно неизпълнение на задълженията, приети по настоящия меморандум, и след преговори страните могат да заявят, че прекратяват сътрудничеството си и действието на настоящото споразумение.*

*«[http://www.online.bg/coalition2000/index\\_html](http://www.online.bg/coalition2000/index_html)»*

#### • Местен омбудсман

Местният омбудсман, известен в България и като обществен посредник или граждански посредник, е широко разпространена институция в европейската и световната практика. Тази институция, освен като защитник на граждански и човешки права, се използва и като антикорупционен инструмент, подпомагащ доброто управление, прозрачността и публичността на общинската и регионалната администрация.

Правилата и общите условия за регулиране изпълнението на задълженията на местния омбудсман се съдържат в международните актове, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България като Рекомендация /85/ 13 на Съвета на Европа от 23 септември 1985 г., Резолюция на Съвета на Европа и Комитета на министрите за сътрудничеството между омбудсманите на държавите – членки и Решения на Европейския парламент.

В България институцията местен омбудсман/местен граждански посредник беше предвидена в проекта за Закон за народния защитник и гражданските посредници, подготвен от експерти на Центъра за изследване на демокрацията през април 2000 г. /Виж предшестващата глава/. Законодателното решаване на въпроса за създаване на институции от типа омбудсман на местно равнище беше уредено едва през юли 2003 година с измененията и допълненията на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Новоприетите текстове предвиждат възможност за общинските съвети да избират с квалифицирано мнозинство обществен посредник, като приемат правилник за организацията и дейността му. Общественият посредник ще съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

Още преди това решение на Народното събрание, въпреки, че институцията омбудсман в национален мащаб не беше уредена законодателно, редица общини в партньорство с неправителствени организации реализираха пилотни проекти за въвеждане на гражданско посредничество на местно равнище. Бяха инициирани обществени посредници въз основа на специални споразумения с местните органи. Беше

разширен обхватът на правомощията на общинските съвети и беше показана на практика способността им да взимат самостоятелни решения в името на обществения интерес. Първите местни омбудсмани или обществени посредници бяха въведени в общините Копривщица, Севлиево и в Младост-София, последвани от общините Велико Търново, Разград и други. През 2001-2002 г. интересът към институцията местен омбудсман сред кметове и общински съвети нарасна, бяха организирани редица семинари и кръгли маси за обсъждане на възможностите за въвеждане на такава институция в отделните общини. Инициативата беше подкрепена и от Националното сдружение на общините.

### ДЕКЛАРАЦИЯ

на представителите на местните власти – участници в семинара

*Възможности за установяване на институции от типа омбудсман на местно ниво в България. Опит и перспективи.*

организиран от

*Фондация “Фридрих Еберт”*

*Националното сдружение на общините*

*в Република България*

*Центъра за изследване на демокрацията*

Представителите на местните власти – участници в семинара,

**Имайки предвид** установили се от десетилетия в европейските страни обществен модел на взаимоотношения между граждани и институции;

**Отчитайки** ролята и значението на гражданското общество за развитието на демократичните процеси;

**Решени** да установят демократични взаимоотношения и активен диалог на всички нива на управление – централна власт – местно самоуправление – граждани;

**Заявяват** желанието и амбицията си да търсят и прилагат различни форми за реализиране на демократично управление, изискващо активно гражданско участие;

**Подкрепят:**

- Ускоряването на законодателния процес и приемането на Закон за обществен посредник (омбудсмана), регламентиращ статута, основните принципи, правомощията, мандата, реда и организацията на дейността му.
- Законово въвеждане на институцията обществен посредник (омбудсман) на ниво централна и местна власт, при осигуряване на необходимите финансови средства чрез съответните бюджети.

София, 20 ноември 2002 г.

През май 2001 г. Столичният общински съвет прие Правилник за организацията и дейността на обществен посредник на територията на Столичната община. Детайлно беше уреден редът за конституиране на обществен посредник, за отчет и контрол върху

дейността му, както и способите за популяризиране на изводите от неговата работа. Финансирането на институцията се осъществява от проекти на неправителствени организации, като средствата се превеждат в бюджета на общинския съвет.

Общественият посредник на територията на Столична община не създава правозадължителни актове, нито може да спре или отмени акт или действие на местен орган. Посредникът търси решенията за оплакванията на гражданите в контекста на действащото право и със социални и морални средства на въздействие. Посредникът осъществява пълномощията си чрез предложения и сигнали до органите, автори на правните актове и действия, по отношение на които гражданите подават жалби. Така например общественият посредник в Столична община разглежда жалби на граждани във важни области на общинската дейност като жилищна политика, управление и разпореждане с общинска собственост, незаконно строителство, възстановяване на земеделски земи в регулация, административно обслужване. Освен, че служи като достъпна форма за защита на правата на гражданите, посредникът въздейства и като коректив на администрацията, тъй като в редовните си отчети на основата на повторемите се жалби прави препоръки за промяна в наредби и правилници или в механизми на функционирането на общинската администрация.

Практиката показва, че местните омбудсмани изпълняват и важна образователна функция, с което се дава отговор на реална потребност в българското общество за повишаване институционалната и правната култура на гражданите, за преодоляване на отчуждението от властта и за повишаване доверието в държавните институции.

#### **ОБЩЕСТВЕН ПОСРЕДНИК<sup>9</sup>**

*София 1000, ул. "11 Август" № 4, ет.3, тел. 987 13 41; 987 34 49, факс 9377 390*

*ГОДИШЕН ДОКЛАД /извадка/*

*/27.02. - 31.12.2002 г./*

*В изпълнение на чл. 27 от Правилника за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община представям отчет за дейността си за периода от 27.02. 2002г. до 31.12.2002г.*

*За изминалите 10 месеца натрупаният опит и практика сочат, че гражданите добре се ориентират във функциите на институцията и имат устойчива нагласа за обществения посредник, като орган извън структурите на общинската администрация, независим в своите действия и преценки от местната изпълнителна власт.*

*Създадената организация на работа осигурява ежедневен прием и предоставя възможност на гражданите да посочат удобни за тях часове за среща през цялата седмица. Извън организирания по график прием офисът се посещава и от други граждани, търсеци различен вид информация за общински и държавни структури, за организации, предоставящи обществени услуги - В и К, топлофикация, транспорт и др.*

<sup>9</sup> <http://www.sofia.bg/posrednik.asp>

*За изминалите 10 месеца на 2002 г.:*

- са посетени 21 районни администрации, някои от които повече от един път;
- поставени са за обсъждане на срещи с администрацията 103 жалби и сигнали;
- регистрирани и разгледани са общо 381 случая.

*В 149 от тях гражданите са потърсили контакт с институцията, за да получат писмена или устна консултация за реда и начина за получаване на административни и обществени услуги, за установените административни практики и процедури, както и за законосъобразните способи за постигане на целения от тях резултат. В 54 от случаите гражданите са се обърнали за съдействие към обществения посредник по проблеми извън кръга на неговата териториална и предметна компетентност, предвид което са били насочени към оправомощената за разглеждането на същите институция.*

*За 232 от случаите са извършени проверки по документи и/или на място за разрешаване на проблеми, възникнали между гражданите и администрацията.*

Така още преди законодателното уреждане на институцията местен омбудсман в България се формираха такива практики по отношение на функции, процедури, избор и т.н., които позволяват да се говори за български модел на местния обществен посредник, вкл. и като инструмент за превенция и борба с корупцията на местно ниво. За разлика от други страни в преход, където законът за омбудсман предшества социалната практика, в България се наблюдава обратният процес: пилотните проекти, които реализираха обществени посредници на местно ниво, са определен ресурс за приемането на законопроекта и въвеждането на практика на тази демократична институция.

Антикорупционните механизми и добри практики, експериментирани в общините, разкриват потенциал за умножаване на организационно-правните форми на гражданско участие и контрол, гарантиране правата на гражданите и техните организации, за по-нататъшно усъвършенстване на законодателството и социалната практика в областта на местното самоуправление. Наред с това в хода на реализирането на пилотните проекти бяха формулирани и конкретни предложения за промени в законодателното регламентиране на социалния статус на общинските служители с оглед повишаване на прозрачността и доброто управление на общините:

- Разработване на примерни модели за структурата и оптимизиране числеността на общинската администрация.
- Приемане на ясни критерии и механизми за оценка на професионалните знания и умения на общинските кадри.
- Разработване на модели за повишаване прозрачността на тържните процедури и пилотното им прилагане в общините, намаляване броя и опростяване процедурите по прилагане на ограничителни режими.
- Въвеждане на етични кодекси за различните категории служители в общинските администрации и за изборните местни власти.
- Провеждане на държавна политика за изграждане на звена за вътрешен контрол на общинско ниво.
- Промени в ЗМСМА с оглед институционализиране на граждански контрол в местното самоуправление.

- Финансова децентрализация, насочена към усъвършенстване на правата и отговорностите на държавата и общините при предоставяне на публични услуги.

## Литература

1. Гражданите и местната администрация. Наръчник на обществения посредник /омбудсман/. *Център за социални практики / Сдружение "Подкрепа за местни инициативи"*, 1998, София
  2. Локални инициативи срещу корупцията, *Коалиция 2000 / Център за изследване на демокрацията*, 1999, София
  3. Българската община – какво е необходимо да знаете за нея? *Национално сдружение на общините в Република България*, 1999, София
  4. Противодействие на корупцията в местната власт. *Коалиция 2000 / Асоциация АКСЕС*, 2000, София
  5. Публични регистри – как да търсим справки и услуги в общината и съда, *Програма "Достъп до информация"*, 2000, София
  6. Корупцията през погледа на институциите, 2000, Велико Търново
  7. Проект за Етичен кодекс на общинския съветник. В: "Противодействие на корупцията в местната власт, *Коалиция 2000 / Асоциация АКСЕС*, 2000, София
  8. Европейска харта за местно самоуправление, *Фондация за развитие на местното самоуправление*, 2000, София
  9. Етичен кодекс за поведение и политически морал на представителите на изборна длъжност в местните и регионалните власти, *Препоръка №60/1999/ на Съвета на Европа*, 1999
  10. Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект, *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София
  11. Информационен бюлетин на ФРМС, *Фондация за развитие на местното самоуправление*, София
- [«http://www.anticorruption.bg»](http://www.anticorruption.bg) – Българският антикорупционен портал
  - [«http://www.anticorruption.bg/bg/coalition/partners.htm»](http://www.anticorruption.bg/bg/coalition/partners.htm) - Програми за малки проекти на *Коалиция 2000* "Прозрачност на местната власт", 1999-2001, и "Гражданското общество срещу корупцията", 2002-2003
  - [«http://www.bulgaria-gateway.org»](http://www.bulgaria-gateway.org) – Български портал за развитие
  - [«http://www.cityandculture.ida.bg»](http://www.cityandculture.ida.bg) - Фондация "Град и култура", Варна
  - [«http://www.corruption-bg.org»](http://www.corruption-bg.org) - Гражданско сдружение "Обществен барометър", Сливен

## Ключови термини

**Местно самоуправление** – Правото и реалната способност на местните власти да регулират обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население.

**Децентрализация** – процес на прехвърляне на компетенции от държавата на общините.

**Местен омбудсман** – обществен посредник на местно ниво, местен граждански посредник – независима институция, която разглежда жалби на гражданите срещу администрацията в определени сфери на общинската дейност и прави предложения и препоръки до съответните общински учреждения. В европейската практика местният омбудсман работи на същите принципи като националния/ парламентарния омбудсман, регламентиран в Конституцията или в специален закон.

**Граждански наблюдател** – представител на граждански организации, който следи за законността в работата на общинския съвет и общинските комисии, както и на общинската администрация в сферата на публичните услуги. Той се легитимира чрез подписване на меморандум/споразумение между местните власти и неправителствените организации.

### Въпроси

1. Какви са основните недостатъци на реформата в местното самоуправление, които създават условия, благоприятни за корупцията на местно ниво?
2. Кои са “сивите зони” на корупцията в общините?
3. Какви са организационно-правните форми на гражданско участие и граждански контрол в местното самоуправление?
4. Каква е ролята на етичните кодекси за антикорупционно поведение на общинските власти?

### Основни тези

1. Противодействието на корупцията на местно ниво е част от реформата на местното самоуправление в България
2. Корупцията на местно ниво, наричана масова, ежедневна, се използва от гражданите за по-лесно и по-бързо решаване на лични проблеми, а от общинската администрация – за икономическо оцеляване. Подобно поведение се превръща в норма, което носи сериозни рискове за подкопаване на обществения морал.
3. Новата визия на общината като доставчик на публични услуги все още няма адекватна социална практика и правна уредба в съответствие с европейските стандарти.
4. Повишаването на гражданското участие и на гражданския контрол в местното самоуправление е гаранция за по-ефективни антикорупционни мерки, за ограничаване и намаляване на корупционните практики в общините.

РАЗДЕЛ 3

**Антикорупционни стратегии  
в икономиката**



### 3.1. Държавно регулиране на икономиката и антикорупционни стратегии

*Петкан Илиев*

#### План

1. Държавно регулиране на икономиката и корупционна среда
2. Корупция и антикорупция в данъчната сфера
3. Лицензионни, разрешителни и ограничителни режими
4. Обществени поръчки и корупционни практики

Правителствата на индустриално развитите държави ежегодно изземват под формата на данъци почти половината от БВП на съответната страна, като същевременно разходват доста по-големи суми за изпълнение на своите функции, от тези които те получават от събраните данъци и такси. Делът на държавните разходи от БВП в страните с развита пазарна икономика е 25,9%, а средно за света – 36,9 на сто. За държавите от Централна и Източна Европа /бившите социалистически страни/ този дял е средно 54,1 на сто. След началото на демократичните промени в България делът на държавните разходи в БВП от 42,95% през 1991 г. се увеличава на 48,34% през 1993 г. и постепенно намалява до 32% през 1998 г., за да достигне отново 42,4% през 1999 г. и да се задържи на нива над 40% през последните 3 години. По Закона за държавния бюджет разходите на държавата за 2002 г. представляват 41.3% от прогнозния брутен вътрешен продукт (БВП), което е намаление с 0.7% в сравнение с 2001 г. В същото време към първото полугодие на 2002 г. правителственото потребление на стоки и услуги остава на нивото от 2001 г. - 9.8% от БВП или 1.4 млрд. лв.<sup>1</sup> **Необходими са по-решителни действия за намаляване на общата тежест на държавата в икономиката** в посока под 35% разходи от БВП, за да се намали цялостният корупционен потенциал в стопанската сфера. В този смисъл заложените 38.6% консолидирани държавни разходи за 2003 г. са стъпка в правилната посока. Това показва, че от гледна точка на световната практика вече сме около средното за света равнище. Държавните органи играят значителна роля в икономическия живот, въздействайки върху функционирането на икономиката. Но това, от друга страна, създава жизнената среда за разгръщане на корупционни практики.

Европейските страни и САЩ са придобили значителен опит във въвеждането на механизми за предотвратяване на конфликти на лични и групови интереси, предотвратяване на преплитането на служебни и лични интереси, за гарантиране прозрачност на доходите, за надзор над установените правила и пр. В законодателствата на държавите от ЕС са предвидени норми за професионална етика.

Съществено място в борбата против корупцията заемат правната и административната система /Вж. Раздел 2/ в България, които биха довели до по-голяма прозрачност в работата на администрацията и биха свили корупционните практики до едно приемливо за обществото равнище.

<sup>1</sup> По данни на НСИ. Следва да отбележим, че тези данни са почти два пъти по-малки от представяните на МВФ, защото не включват преките правителствени субсидии към населението.

## 1. Държавно регулиране на икономиката и корупционна среда

- **С какво се занимават държавните структури?**

На първо място, *държавните органи на властта определят правната рамка, при която функционира съответното стопанство*. Регулиращата рамка обхваща както регионалните /местните/ правила, ограничаващи използването на поземлената собственост и дислокацията на предприятията, така и правилата за безопасност и охрана на труда, строителните норми, стигайки до крайната регулация, каквато е пълната забрана на някои видове дейности – търговията с наркотици и пр.

На второ място, *държавните структури купуват и произвеждат различни стоки и услуги*. Някои от тях, като отбраната, образованието, строителството и поддържането на транспортната инфраструктура и пр., осигуряват дейността на фирмите и домакинствата. Голяма част от тях се предоставят на техните ползватели безплатно, други са платени.

На трето място, *държавните органи за управление осъществяват т.нар. трансферни плащания*. Трансферните плащания (transfer payment/transfer income) представляват направените плащания или полученият доход, които не са свързани с плащането на определени стоки и услуги и като такива не се отчитат при измерването на БВП. Примери за такива плащания са пенсиите, помощите за безработица, социалните помощи и пр.

На четвърто място, *правителствата заплащат придобиваните от тях стоки и услуги и извършват необходимите трансфери основно за сметка на данъчните постъпления*. Потребността от държавната институция в обществото и конкретизирането на нейните функции в условията на пазарната икономика е породила необходимостта от данъчно облагане на стопанските субекти – фирми и домакинства.

На пето място, *с помощта на разходите, които правят, и данъците, които събират, правителствата играят водеща роля в разпределението и преразпределението на ресурсите в икономиката*. Във връзка с отговорите на основните въпроси в икономиката правителството участва в избора на това, *какво* да се произвежда – от разходите за отбрана и образование до подкрепата на науката и културата; то въздейства върху това, *как* да се произвежда – посредством регулативната политика и правната система; правителството оказва влияние и върху това, *за кого* да се произвежда – чрез данъците и трансферните плащания то изземва доход от едни свои граждани и прехвърля доход върху други.

Освен това пряко въздействие, правителствата оказват и косвено влияние върху разпределението на ресурсите чрез данъците и субсидиите. Този механизъм на косвено въздействие се трансферира посредством цените и равнищата на производство на отделните пазари. Така например, когато правителството обложи с акциз виното, то като цяло намалява обема на неговото производство, а когато въведе субсидия за производството на пшеница – увеличава размера на нейното производство.

В основата на регулативната функция на държавата стоят следните няколко определителя:

- 1/ законите върху, които се базира регулативната намеса на държавата;
- 2/ държавните органи, контролиращи спазването на тези закони;
- 3/ контролиращите институции на държавните органи.

Регулативната функция на държавата обаче дава възможност за получаването на

доходи и богатство от определени групи в обществото, които са свързани с администрирането на икономиката и обществения живот. Един от начините за ограничаване влиянието на политиците и бюрократите е създаването на прозрачни законови правила за воденето на стопанството.

*Теоретиците от т. нар. “Школа за позитивно управление” обясняват успехите на малките европейски нации с факта, че в тези държави на 1 000 жители се падат повече чиновници в държавната администрация, отколкото в другите страни, вкл. и в индустриално развитите държави. Така например в Канада на един чиновник се падат 79 неадминистратори, в САЩ – един на 95, в Русия – един на близо 400 души. България обаче е изключение от тази теория, защото, ако приемем за достоверен броя на чиновниците ни, който според някои източници е около 100 000, то трябва да сме най-проспериращата държава, тъй като на 1 бюрократ се падат 80 души.*

- **Държавно регулиране и източници на корупция**

Регулативната намеса на държавата създава естествена среда за корупционни практики. Там, където степента на държавното вмешателство е значително и държавната администрация има широки правомощия за прилагане на правителствените разпоредби, частниците обикновено “разрешават” своите проблеми, плащайки подкупи. Идентифицирането на подобни, индуцирани от държавната политика, източници на корупция е полезно при поставянето им под контрол.

#### **Принципи на борбата с корупцията в стопанската сфера**

**Управление на обществения сектор:**

- Адекватно платена публична администрация, базирана на качеството на услугите
- Управление на бюджетните разходи (трежъри<sup>2</sup>, обществени поръчки, одит)
- Данъци и мита
- Осигуряване на обществени услуги (здравеопазване, образование, енергетика)
- Децентрализация с повишаване на отговорността

**Конкурентен частен сектор:**

- Реформа на икономическата политика
- Реструктуриране на монополите
- Опростяване на правилата за влизане и излизане от пазара
- Прозрачност в корпоративното управление
- Бизнес асоциации

*Източник:* “Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate”, The World Bank, Washington D.C., 2000, p.xxii

<sup>2</sup> Съкровище, хазна – централният икономически и финансов департамент в правителството на страната, наричан така главно в САЩ и Великобритания; отговаря на Министерството на финансите в останалите страни. Съкровището отговаря за цялостната икономическа и финансова политика на правителството, като се занимава основно с управлението на вътрешното търсене, платежния баланс, монетарната политика, данъчното облагане, обществените разходи, бюджета, приходите и емитирането на държавни ценни книжа.

Потенциалните източници на корупция, свързани с държавната намеса в икономиката, могат да се търсят в следните няколко посоки:

**1. Търговските ограничения** са основен източник, формиращ предпоставки за корупционни практики. С други думи, защитата на местната индустрия от международната конкуренция генерира облаги, за които местните предприемачи са готови да “платят” под формата на подкупи. Така например българското правителство въведе защитно мито от 40 на сто за внос на амониєви торове, като мярката ще важи половин година и влезе в сила от 1 юли 2002 г. “Кремиковци” лобира за 30% защитни мита срещу дъмпинговия внос на стоманени изделия. Вероятният ефект от въвеждането на защитните мита за зеленчуци през 2002 г. например е повишаване на цената за потребителите, увеличаване на стимулите за незаконен внос и корупция, вероятни ответни мерки от съседни страни и допълнителен натиск от различни производители за “защита”. Този извод се потвърждава от заявените искания за въвеждане на мита от производителите на стомана, торове, обувки, капачки, някои агростоки и др. В същото време Република Македония вече обяви намеренията си да въведе ответни на българските мита мерки.

***Някои защитни мита, въведени през 2002 г.***

1. Защитни мита за местни производители на зеленчуци /домати, лук, шалот, краставици, корнишони, бяло главесто и червено главесто зеле, сладки пиперки и др.
2. Защитни мита за производители на изкуствени торове
3. Защитно мито за производители на кроненкоркови капачки

*Източник: Вестник “Капитал”, 18-24 януари 2003 г., с.11.*

**2. Държавните субсидии** също са съществен източник на корупция. Обяснявайки корупцията като функция от индустриалната политика, експерти показват, че субсидиите за преработвателната промишленост /измерени като дял от БВП/ са свързани с индикаторите за корупция.<sup>3</sup> У нас корелационната картина не е по-различна особено що се касае до “субсидираното” селско стопанство. В рамките на пазарната философия субсидиите би трябвало да бележат тенденция на понижение. Но, анализирайки “лошите” примери на БДЖ /запазващо се държавно субсидиране през последните години на ниво 0,8% от БВП/ и енергийния сектор /субсидирани цени на електроенергия и централно отопление за домакински нужди/, средата за корупционни практики остава непокътната. Тези примери могат да бъдат и продължени. Идеята например бюджетната субсидия за селското стопанство от 0,15% от БВП сега да се увеличи на 0,5 на сто, а от 2004 г. бюджетните пари за отрасъла да бъдат фиксирани на 0,5%, така че в навечерието на приемането ни в ЕС хазната да отделя за земеделието над 600 млн. лева, може само да бъде още един “лош” пример за субсидирана икономика.

<sup>3</sup> Вж. *Икономическата цена на корупцията, Център за икономическо развитие/Коалиция 2000, С., 1999 г., с. 11.*

**Някои субсидии, въведени през 2002 г.**

1. Субсидия от 100 млн. лв. за развитие на алтернативно земеделие в Родопите
2. Субсидии към държавни предприятия /увеличаване на капитала на “Балканкар холдинг” и на Насърчителна банка с вноски от правителството съответно от 4,2 млн. лв. и 9,9 млн. лв.

Източник: Вестник “Капитал”, 18-24 януари 2003 г., с.11.

**3. Контролът върху цените** е също потенциален източник на облаги и следователно стимулира определен тип корупционно поведение. Например предприемачите биха желали да подкупят държавни чиновници, които да поддържат цените на стоките за междинно потребление под пазарните и да фиксират по-високи изкупни цени от страна на правителството.

Спорен елемент от икономическата политика на правителството през 2002 г. беше създаването на фонд “Зърно” и въвеждането на **субсидии за производителите на зърно**, като отговор на засилен социален натиск. Подобни инициативи за извънредно изразходване на бюджетни средства създават изключително благоприятна среда за корупция, нарушават функционирането на пазара и не решават съществуващите проблеми. Допълнително те засилват обществените очаквания за получаване на извънредни помощи чрез масиран социален натиск. Фонд “Зърно” не постигна задачата си да стабилизира пазара, като заявените от производителите за изкупуване количества не достигнаха предвидените 200 000 т. от Министерство на земеделието и горите (МЗГ). В същото време фондът изкупи зърното само на регистрираните производители, които получават държавни субсидии по линията на фонд “Земеделие”, и им помогна да реализират рано през годината безрискова печалба за сметка на данъкоплатците. В пресата бяха цитирани и случаи на опити за продажба на нискокачествено зърно на обявената фиксирана цена, което подсилва опасенията за вероятна корупция и опити за “присвояване” на държавата. Добрата идея на МЗГ да използва за закупуване на зърното регионалните стокови борси беше обезсмислена до голяма степен от въвеждането на квоти за отделните области, което елиминира конкуренцията между производителите за предлагане на по-качествено зърно.

**Някои примери за контрол върху цените през 2002 г.**

1. Решение за изкупуване на 200 000 т. зърно по фиксирана цена от 160 лв. за тон
2. Правителствено определяни цени за електро-, топлоенергия, телефонни и пощенски услуги и пр.

Източник: Вестник “Капитал”, 18-24 януари 2003 г., с.11.

**4. Ниските заплати в сферата на държавната администрация**, съотнесени към заплатите в частния сектор, също са потенциален източник за корупция.

Това, което теорията и практиката доказват, обаче е, че вярата в честността на чиновника никъде не е абсолютна. Фигурата на предприемчивия бюрократ, който

превръща своята длъжност в подобие на търговско предприятие, присъства в историята практически от момента на възникването на държавата, т.е. проблемът с корупцията не е разрешен в нито една държава по света, но държавата е тази, която стеснява или разширява възможностите за извличане на лични материални и нематериални изгоди, оптимизирайки своите регулативни функции.

Единственото изключение е Сингапур, където почти 100% от запитаните, работещи в държавните учреждения, вярват, че техният началник никога не е вършил действия, с които се облагодетелства поради своя държавен пост. Вероятно причината за това се крие във факта, че сингапурският бюрократ е най-високозаплатеният държавен служител в света. Премиерът на този град-държава заработва почти 1 млн. долара годишно. Сингапурските министри получават 3 пъти по-малко от премиера, но и те са по-високо платени дори от американския президент. Освен това в Сингапур се прилага изключително строго наказателно правораздаване.

**5. Наличието на държавни или частни монополни структури** в икономиката също изкривява действието на пазарните сили и съсредоточава значителни ресурси в малък кръг стопански субекти, което е силна предпоставка за възникване на корупция. Концентрацията на икономическа мощ води до корупция в две направления. От една страна, контролът върху ограничен ресурс позволява на държавната или частната администрация да търси подкупи за достъп до него. От друга, монополните печалби могат да бъдат използвани за “присвояване” на държавата и запазване на съществуващото статукво. Изследванията на “Витоша рисърч” сред малки и средни предприятия показват, че по отношение на корупционния натиск от страна на монополиста няма съществена разлика между държавния и частния сектор. Ето защо приватизацията на държавните монополи не е решение в този случай, без адекватна либерализация и силен регулативен надзор.

## 2. Корупция и антикорупция в данъчната сфера

### • Фискална политика и корупция

Всеки ден правителствата взимат решения, които оказват влияние върху живота на цялото население. Икономическите решения засягат политиката относно доходите, данъчните ставки, размера и структурата на публичните разходи, както и правилата за водене на бизнеса.

Един от косвените индикатори за наличието на корупционни практики в стопанството е свързан със засиления фискализъм на държавата през последните няколко години. Преходът към пазарно стопанство обективно наложи свиване на публичния сектор в Република България. Концентрация на над 40% от БВП през каналите на бюджета е характерна за държавите със засилени социални функции. За страните в преход обаче това означава концентрация на икономическа мощ в ръцете на администрацията.

Очевидно българската държава трябва да ограничи своите фискални функции, което е част от процеса на пазарни реформи в страната. В този смисъл намаляването на данъчната тежест е само едно от условията за привеждане на административната машина в съответствие с изискванията на модерното пазарно стопанство. Засега политици и

експерти все още не са дали задоволителен отговор на въпроса: *каква данъчна система искаме да имаме и как тя може да бъде изградена?* Проекциите са доста общи, “мъгляви” и непоследователни, преследващи предимно политически, а не икономически цели. Така че, зад тази обща картина са налице немалко различия в прилагането на данъчните закони, което пък поражда “данъчно бягство” от страна на определени групи данъкоплатци, вкл. и чрез механизмите на корупцията.

- **Управление на публичните разходи**

Едно от условията да се свие корупционната среда е да се подобри процесът на управление на публичните разходи. Отделът “Бюджет и държавно съкровище” в Министерството на финансите е модернизирал функциите си, организационно се е реструктурирал и е въведена информационна система за финансово управление. Същевременно структурата на разпоредителите с бюджетни средства е рационализирана и броят им е намален. В началото на 2002 г. правителството въведе някои промени в бюджетната процедура, насочени предимно към подобряване разпределението на бюджетните средства между отделните сектори, чието прилагане започна с изготвянето на бюджет 2003.

Въпреки значимия напредък /установен е ефективен контрол върху паричните потоци и е постигнат стриктен контрол върху съвкупния обем на публичните разходи/, необходимо е реформите да продължат при дейностите по:

1. планирането на бюджета;
2. изпълнението на бюджета, счетоводната отчетност и одита;
3. финансовото управление на местно равнище.

*Всичко това означава, че трябва да се премине към цялостен процес на бюджетниране в средносрочен план с по-добра стратегическа наличност. Освен това системата на последващ контрол все още е слаба и обратната информация от гражданското общество за качеството на услугите и целесъобразността на приоритетите на практика не съществува. Същевременно вътрешният финансов контрол, който е ключово изискване за членство в ЕС, трябва да стане действащ при всички първостепенни разпоредители с бюджетни средства.*

- **Данъчна и социално-осигурителна тежест**

Преходът към пазарно стопанство поставя нововъзникващия бизнес и правителството в уникална ситуация, при която правителствената икономическа политика трябва да излезе извън рамките на ортодоксалните канони на поддържане на финансова стабилизация и дисциплиниране на икономическите субекти.

Приходите, необходими на държавата за осъществяване на нейните функции, се формират основно от източници, определени и регламентирани в данъчните закони. Данъчната среда у нас се формира от основните шест данъчни закони, като към тях се прибавят *Кодекс за задължително обществено осигуряване /КЗОО/ и Закон за здравно осигуряване /ЗЗО/*, защото паричните потоци, формиращи се от тях, се плащат от данъкоплатеца /макар и за други нужди/, а ако има недостиг, нуждите се покриват от ресурсите, формирани от прилагането на данъчните закони. С въвеждането на годишното

изравняване на дохода по клаузите на КЗОО и ЗЗО двата закона по същество се превърнаха в данъчни.

На практика не величината на данъчната ставка по определен данъчен закон е определяща за паричния поток, а събираемостта. Тя като основен критерий характеризира дейността на администрацията. Събираемостта по своята същност влиза в две основни противоречия при реализацията си: от една страна, това е нарастването на обхвата на обслужените данъчно задължени лица, а от друга – желанието на администрацията с по-малко усилия да изпълни поставената задача по приходите.

Анализът показва, че структурата на данъчните приходи в България се изменя в съответствие с водещите тенденции в страните с развито пазарно стопанство. Зад тази обща картина обаче са налице немалко различия в прилагането на всеки данък: непълнотите в данъчните закони са твърде много, което поражда *данъчно бягство* от страна на определени групи данъкоплатци; липсва яснота за реалното разпределение на данъчното бреме в обществото; богатствата все още са обхванати недостатъчно от системата на данъчното облагане; събираемостта на данъците е относително ниска, а това налага поддържането на по-високи данъчни ставки; данъчният контрол и данъчното производство не са достатъчно ефективни и т.н. **Очевидно в следващите етапи на данъчната реформа са необходими конкретни стъпки за разширяване на данъчната база, намаляване на данъчните ставки, осигуряване на хоризонтална и вертикална справедливост на данъчното облагане, целево ограничаване на данъчните преференции, т.е. – да бъдат насочени към съживяване на инвестиционната активност, засилване на данъчния контрол, хармонизиране на данъчния режим с този на страните от Европейския съюз (ЕС).**

Намаляването на данъците през 2003 г. няма да предизвика сериозен фискален ефект. Анализите показват, че, ако се осъществи средно намаление на данъчната тежест от 1-1,5%, през следващата година на светло ще излязат максимум 1-2% от сивия сектор, т.е. между 50 и 100 млн. лева. Дори и шоковият спад на данъчната тежест с 15-20% ще легализира едва 5-6% от сенчестия бизнес. Ефектът от подобна мярка за развиваща се икономика в преход като нашата ще се почувства реално след 2 до 5 години. Това означава, че намалението на данъчните ставки няма да окаже нужния антикорупционен ефект върху българското стопанство.

**Характеристики на отделните закони в сила от 01.01.2002 г., които създават среда за корупционни практики:**

**1. Закон за корпоративното подоходно облагане /ЗКПО/.** Основният недостатък е, че законът не отчита формирането на паричните потоци в реално време, като същевременно се създават допълнителни трудности при администрирането на закона на ниво данъкоплатец. В закона са записани различни преференции и отежняващи клаузи, което създава възможност на администрацията да прилага избирателен подход при прилагането на отделните клаузи, които не винаги отговарят на буквата и философията на закона.

**2. Закон за облагане доходите на физическите лица /ЗОДФЛ/.** Това е един смесен закон, чрез който се регулират паричните потоци, формирани при физическите лица, които се идентифицират с ЕГН, и физическите лица с корпоративна идентификация – БУЛСТАТ. Тази двойственост създава дисхармония в практическото прилагане както от

страна на данъчните субекти, така и от страна на администрацията. И тук различните преференции и отежняващи клаузи затрудняват администрирането му и създават възможности за тълкувателно прилагане на определени норми, което е присъща среда за корупционни практики.

**3. Закон за данък върху добавената стойност /ЗДДС/.** Това е най-съвременният по замисъл и структуриране данъчен закон. Главният недостатък е, че един типично косвен данък се администрира с методи и средства за пряк данък. От подобна техника на администриране печелят само администраторите, а губят както самите администрирани, така и бюджетът като цяло. Друг основен недостатък е възможността за намеса от страна на представители на администрацията при проверка на достоверността на предоставената счетоводна информация. Тази възможност превръща текстовете от закона в “относително приложими”. Прави впечатление, че самата администрация пречи и бойкотира събирането и обработването на информационните потоци на едно централизирано място, защото се засягат нейните индивидуални интереси.

Всички фирми, които са регистрирани по ЗДДС от 1 юли 2002 г., трябваше да открият задължително т.нар. “ДДС-сметка”. Целта с нейното въвеждане е да се прекрати източването на налога от хазната, тъй като според Главна данъчна дирекция само през последните 2 години фирми-фантоми са източили 900 млн. лв. ДДС.

**4. Закон за местните данъци и такси /ЗМДТ/.** Основен недостатък на закона е, от една страна, липсата на адекватни критерии за оценка при формирането на паричните потоци от данъчно задължените лица, а от друга – несъпоставимостта между отделните програмни продукти, обслужващи администрацията, които не могат да влязат в диалог един с друг /МВР, данъчна администрация, местни управления/. Това създава определени възможности за злоупотреба с административна власт.

**5. Закон за акцизите.** Новите промени в закона увеличиха данъчната тежест, но в желанието да се увеличат приходите бяха нарушени традиционни за България подходи и решения в тази област, което естествено рефлектира върху реализирането на корупционни практики особено що се касае до вноса на акцизни стоки.

**6. Данъчно-процесуален кодекс /ДПК/.** Не може да не се отбележат промените в Закона, предлагащи намаляване на корупционните прояви:

**Новата редакция на чл. 12, ал. 2 и новите текстове на ал. 3, 4 и 5 визират следните пет хипотези, при които се допуска разкриване на сведения, съставляващи служебна тайна:**

- по писмено искане на друг данъчен орган във връзка с осъществяване на правомощията му по кодекса;
- по инициатива на данъчен орган, когато това е предвидено в закон;
- въз основа на писмено съгласие на данъчния субект;
- по решение на съда;
- постановено мотивирано определение от окръжен съд.

*Видно е от разпоредбите, че законодателят е възприел подхода на изчерпателно изброяване на субектите и случаите, при които може да се разкриват сведения, съставляващи служебна тайна.*

Намален е обсегът на субектите, които имат право да получават и ползват информацията на данъчната администрация, което е и предпоставка за намаляване на риска от неправомерно ползуване на личната информация на субектите.

Отменените /през 2002 г./ процесуални текстове на алинеи 11, 13 и 14 на чл. 109 ограничават възможностите на данъчния орган за субективна оценка на данъчното предимство при възстановяването на ДДС. Съкращаването на срока на данъчната ревизия от шест на три месеца също оказва по-добра възможност за намаляване на риска от безкрайни ревизии и пазарлъци.

В същото време редица недостатъци на ДПК създават приятелска среда за определени типове корупционно поведение. Като по-висша форма на законови текстове от материалните данъчни закони, ДПК дава възможност за тълкувателни решения чрез препращащите текстове, дефинирани в закона. Вместо конкретно и ясно да се посочат правата и задълженията както на отделния данъкоплатец, така и на всеки администратор в зависимост от длъжността му /и на администрацията като цяло/ в закона се делегират неограничени правомощия за вземане на решения от проверяващите.

7. *Кодекс за задължително обществено осигуряване /КЗОО/ и Закон за здравно осигуряване /ЗЗО/.* Появата на КЗОО през 2000 г. разтовари бюджета от преразпределителни функции при формирането и изплащането на пенсиите. В същото време високата осигурителна тежест изтласка от легалния трудов пазар една значителна група данъкоплатци. Именно поради това от следващата година бяха направени промени в Кодекса за социално осигуряване, като за 47 отрасли и подотрасъла и 9 групи професии се въвеждат минимални месечни осигурителни доходи, под които работодателите няма да могат да правят осигурителните вноски на своите работници. Очакваният ефект от тази мярка в комбинация със задължителната регистрация на трудовите договори е за 400 млн. лв. повече в бюджета на НОИ през следващите 2 години. Освен това отпадането на възможността непълн ден работа да се счита за цял ден стаж за пенсия ще извади на светло 430 000 души, сочат разчетите на социалното министерство.

Здравното осигуряване /6% здравна вноска/ формира един от трите парични потока в системата на здравеопазването. Освен него плащаме за болниците с внесените в хазната данъци. Третият паричен поток е свързан с т.нар. нерегламентирани плащания, които според експертни оценки възлизат на 600 млн. лева. От тази гледна точка е необходима радикална промяна на модела за управление и финансиране на болниците, защото сега разликата до реалната цена на медицинската услуга косвено се доплаща от пациента – с купуване на храна, консумативи или плащане в брой и на ръка.

В крайна сметка изработването на национални стандарти за приходите ще реши на практика структурните неуредици в управлението на данъчната администрация. Наличието на различни видове шапки над регионалните дирекции на данъчната администрация не само размива отговорностите на равнище ревизор-данъкоплатец, създавайки хранителна среда за корупцията, но и ангажира огромни ресурси от специалисти в придвижването на преписките.

- **Регулативни и организационни мерки с антикорупционна насоченост в българската данъчна администрация**

Българската данъчна администрация е изградена на функционален принцип. Тя е второстепенен разпоредител на бюджета.

Администрацията по своите функции е уникална за страната и се грижи за част от приходната страна на Републиканския бюджет. В нея работят около 9000 човека.

**Предложенията в програмата за изпълнение на Националната стратегия за**

**противодействие на корупцията включват и частта “Българска данъчна администрация”. Тези мерки се базират на дългогодишния опит и анализи, направени от администрацията.**

За да се намалят проявите на корупционен натиск от външната среда /клиентите/ върху данъчната администрация и възможностите за такива прояви, се **предвиждат следните мерки:**

- поддържане климат в администрацията за еднакво прилагане на данъчното законодателство /процедури за работа по функции/;
- политика на прозрачност за действията по ревизионния процес /без да се влиза в разрез със Закона по отношение на служебната тайна/;
- издаване брошури на организацията, свързани с по-важните задължения на данъчните субекти;
- изготвени са процедури по прилагането на данъчното законодателство;
- изградена е приемна за данъчните субекти;
- обявени са телефони за контакти;
- създадена е методология за еднакво прилагане на данъчното законодателство;
- осъществява се чрез отделите “Инспекторат” превантивен и последващ контрол на всички системи в организацията;
- разследват се и се анализират всички случаи, където има и най-малко съмнение за корупционни прояви;
- издава се Бюлетин за наложените административни наказания на служителите /защо са наказани и как/;
- създадена е работна група за разработване на “визия, мисия и стратегически цели” на организацията;
- в ход е обучението по създаването на Етичен кодекс;
- оказва се методологическа помощ на Централната експертна работна група за изграждане на Национална агенция по приходите;
- подписани са споразумения за съвместна дейност с Бюрото за финансови измами, АДВФК, органите на МВР.

**Мерки в краткосрочен план:**

- Изработване и приемане на стандарти за етично поведение на служителите от българската данъчна администрация /Етичен кодекс/.
- Създаване на само един отдел “Инспекторат” към Главна данъчна дирекция и обединяването му с отдел Вътрешна сигурност.
- Модернизиране на системата за допълнително стимулиране, оценка на изпълнението, заплащането, обучението, квалификацията и растежа в кариерата на данъчните служители.
- Преглед на възможностите за опростяване на процедурите, свързани с данъчното производство, и въвеждане на критерии за прозрачност в действията на данъчните органи. Регламентиране на правила за алтернативен текущ контрол върху действията на данъчните органи още в хода на производството.
- Въвеждане на регистър с регламентиран достъп до информация за имуществото на данъчните служители.
- Разработване на система от структурни и регулярни мерки за оценка на риска и

внедряване на най-добрите практики за свеждане до минимум възможностите за корупционни прояви в бъдещата Национална агенция по приходите.

Реалните стъпки към свиване на корупционната среда в средносрочен план бяха свързани, на първо място, с приемането на закона за създаването на Национална агенция по приходите, която ще започне да действа от 2004 г. Целта на новото ведомство е да се намалят административните разходи по събирането на данъци, да се увеличи тяхната събираемост и да се премахне размитата отговорност, водеща до корупция при приходонабирането. Това ще трябва да доведе в бъдеще и до намаляване на данъчно-осигурителната тежест. Освен това данъчната администрация стартира програма “Данъчен комар” в началото на месец ноември 2002 г., при което ще се прави пълен списък на имоти, чиято данъчна оценка е над 50 000 долара, и на автомобили за над 40 000 долара. След тази първа стъпка ще се сравнява стойността на имотите и автомобилите с доходите на собственика им през последните 5 години. Ако доходите не съответстват на стойността на имуществото и собственикът не може да докаже техния произход, тогава ще се налага допълнителен налог.

Основният извод обаче е, че финансово-контролната система ще продължи да бъде слаба и неефективна, докато тези мерки не бъдат приети и започне тяхното изпълнение. Планирането на бюджетни средства няма да се обвързва вече пряко с резултатите и ефективността от тяхното използване. Факт е обаче, че степента на събираемост на приходите продължава да бъде ниска.

Ще продължи преразпределението на обществения продукт чрез силна данъчно-осигурителна преса върху стопанската дейност. Целта е да се създадат големи финансови потоци, които да бъдат под контрола на институциите. Обещаната данъчна революция няма да се състои в известна степен и заради съпротивата на външни за страната фактори, напр. МВФ. Рязко бяха увеличени всички имуществени данъци. Голямо увеличение отбелязаха акцизите на най-важните потребителски стоки. Бе въведен ДДС върху лекарствата и туристическите услуги, предлагани зад граница. Увеличени бяха и патентните данъци и т.н. Управлението години наред публично се отказва от въвеждането на семейното подоходно облагане.

**Предпоставките за корупционни процеси в сферата на данъчната администрация са свързани със сблъсъка на интереси:**

***Външни за данъчната администрация:***

- Законодателство
- Натиск от бизнеса за неплащане на данъци
- Натиск от бизнеса за укриване на данъци
- Натиск от бизнеса за полузаконно намаляване на данъчните задължения

**Вътрешни за данъчната администрация:**

- Системата за обмен на информация между структурите в администрацията /насрещни проверки/, свързани с ревизиите по ЗДДС
- Подчинеността на отдел “Инспекторат” – Вътрешен контрол – /шест отдела в ГДД и пет в РДД/
- Липса на Етичен кодекс
- Цялостна система за обучение на служителите
- Модерна системата за материално стимулиране на служителите

- **Фискална децентрализация**

В България съществуват две институционални нива за осигуряване на публичните услуги: централизирано и децентрализирано. Те пораждаат определена система на разпределение и преразпределение на финансовите ресурси в публичния сектор. Ако измерим разпределението на функциите по предлагането на публичните блага и на свързаните с тях финансови ресурси чрез т.нар. коефициент на централизация, разкриващ пропорцията, в която ресурсите се поделят между централното правителство и местните административни единици /общините/, за България ще се окаже, че около 18% от консолидирания бюджет отива за местната власт.

Всеобщо е мнението, че дефицитът е перманентно бюджетно явление за общините. Изходният пункт обаче за дефиниране на финансовата самостоятелност на общините е разширяващият се обхват на публичните услуги, което се предопределя от двете групи отговорности:

- 1/ *делегирани от държавата услуги* – тук общините само администратират тези услуги /пр. образование, здравеопазване, социални услуги и пр./.. Около 70% от услугите, предлагани от общините, са делегирани от държавата;
- 2/ *специфичните /споделени/ местни услуги* – това са изцяло прехвърлени на общините отговорности и зависят от специфичните им интереси. На практика по отношение на тези услуги се наблюдава споделена безотговорност между централната и местната власт, създавайки приятелска среда за корупционните практики.

**В тази връзка се извеждат следните проблеми, генериращи условия за корупционните процеси при възлагане на поръчка от общините:**

Основен проблем за общините е бюджетният дефицит вследствие на непрецизно прогнозиране, несъобразено с пазарните механизми управление и граждански контрол на бюджета. Симулирането на прозрачност и избирателност в подаването на информация за икономическото състояние на общината задълбочава основния проблем.

Механизмите, които дават възможности за формиране на приходната част на общинските бюджети, извън републиканския бюджет, определят като основен подход ефективното менажиране на общинска собственост – провеждане на общински търгове за продажба на общински обекти, концесионни режими, стопанисване на имотите и други. Сделките на общината със собствеността ѝ, освен икономически, трябва да имат и социален ефект поради публичния ѝ характер. Намирането на баланс между

икономическия и социалния ефект е важен елемент на доброто управление на бюджета. Обикновено се търси само икономическият ефект, а в предизборни периоди се акцентира върху социалния. Липсата на прозрачност относно социалната политика на общината стимулира управление, което създава предпоставки за корупционни практики.

Проучванията и допитванията сред преки участници в процеса на управление на общинска собственост идентифицираха следните конкретни проблеми:

- Участие на силови групировки при провеждането на търговете.
- По нормативна база се изготвя “информационен меморандум”, който включва икономически и правен анализ на обектите, които подлежат на продажба. Цената на обекта не винаги е реалната, понякога поради необходимостта от отразяване на социалният ефект тя се занижава.
- Оценката на обектите се определя от юриста на общината, който не винаги се допитва до компетентни експерти.
- Нишите, които предопределят корупция, често се дължат на:
  - Непознаването на социалната политика на общината, даващо възможност само на служители от общината да разполагат с информация за приоритетните аспекти при определяне на социалния ефект. Служители на общината често влизат в пряк контакт с потенциалния купувач и, познавайки социалните приоритети на общината и нейните нужди, подпомагат купувача да стратегира офертата си спрямо тях / изнасяне на информация по продадени предишни обекти, където се вижда становището на общината – на какво се държи най-много при продажба на обектите.
  - Тайни наддавания – подмяна на комплектите документи. Пример: Тръжните документи предварително се предоставят на служителите от отдел общинска собственост дни преди търга, като това създава реални предпоставки за подмяна.
  - Лични мотиви на общинските служители за намаляване или увеличаване на цената.
  - Симулира се липса на интерес към общински обекти с цел ограничаване броя на заинтересованите клиенти.
  - Самоволно обявяване от страна на служители на общината за предстоящо намаляване на цената, с което се цели да се ограничи броя на кандидати за търга или самото му осуетяване.
  - В общини, където оценката на обектите често зависи само от няколко гласа на общински съветници, се прибегва до купуване на гласове.
  - Изваждане от актива на общинската фирма средства за намаляване на стойността на обекта или вкарване на активи за увеличението му. ОБС като едноличен собственик може да взема такива решения.

Процесът на децентрализация на фискалния живот в България се сблъсква с редица проблеми, които бъдещата икономическа политика ще трябва да преодолее:

- Не са ясни ориентирите за децентрализацията в средносрочен и дългосрочен план. Това е обяснимо защото досегашното териториално-административно деление се нуждае от корекции.
- Трябва да се преодолее т.нар. “фискална илюзия” в поведението на общинските

съвети и кметовете, т.е. разбирането, че може да се увеличи потреблението на местните публични блага чрез субсидиране от държавния бюджет.

- Трябва да се търсят по-активно други източници за финансиране на местните публични услуги, т.е. наложително е общините да се разделят със собственост и дейности, които са типични за частния бизнес. В противен случай нерегламентираните плащания, свързани с тях, ще продължават да бъдат съпътстващо явление.
- Единствената фискална свобода за общините все още си остава такса смет. Затова трябва да се работи в посока на промени в Конституцията и данъчното законодателство.

**В крайна сметка задължително условие за фискалната децентрализация е повишаването на ефективността на събирането и изразходването на бюджетните ресурси на общините. Проверките на Сметната палата разкриват големи отклонения и злоупотреби при използването на общинската собственост, като например отдаването под наем на изключително ниски цени, което косвено подсказва за наличието на елементи на корупция.**

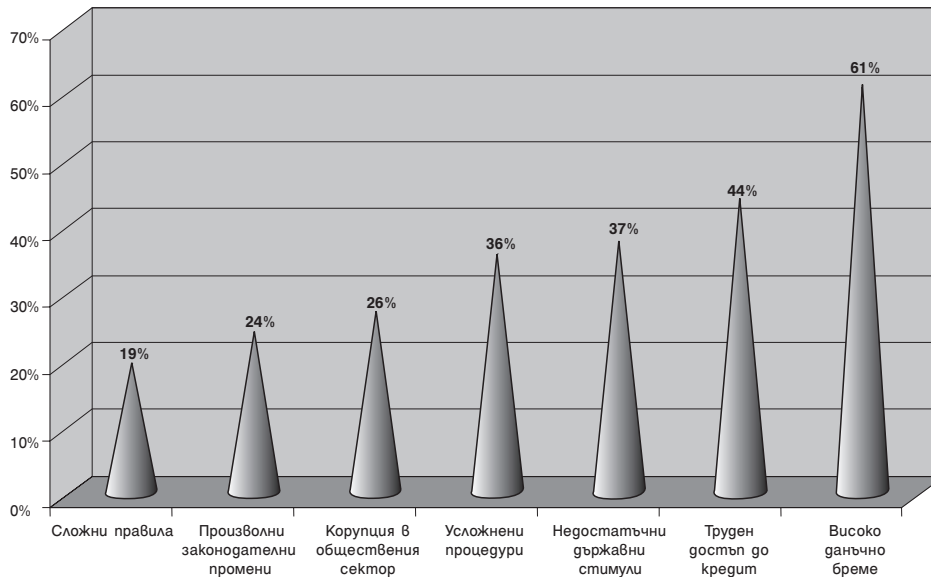
### 3. Лицензионни, разрешителни и ограничителни режими

Корупцията се подчинява на класическите пазарни принципи на търсенето и предлагането. Колкото по-голям икономически ресурс контролира държавата (администрацията) под формата на средства и регулации, толкова по-висок е стимулът за предлагане на корупция. Ограничаването на общия размер и подобряването на начина на използване на средствата, които са на разположение на правителството за разходване и преразпределение, както и дерегулацията (намаляване и опростяване на правилата за намеса в частните икономически отношения) и оттеглянето на държавата от пряко участие в икономиката, ограничават опасността от корупция. От друга страна, интересът и възможностите на бизнеса да търси “присвояване” на държавата се увеличават, колкото по-концентрирана и неконкурентна е икономическата среда в страната. В същата посока действа и липсата на добре развито корпоративно управление и легитимни механизми за достъп на конкуриращи се икономически интереси до процеса на формиране на националната икономическа политика.

Държавата се намесва в икономиката и чрез правилата за регулиране на бизнес отношенията, които създава. Свободата за започване, извършване и прекратяване на дадена икономическа дейност се определя от нормативната рамка, създадена от правителството, начина на нейното прилагане и честотата на променянето. За множество дейности правителството въвежда редица ограничения с цел запазване на други права на своите граждани – здраве, сигурност, околна среда, труд и др. Всяко ограничение на свободната стопанска инициатива може да създаде властови ресурс в администрацията и е потенциален източник на корупция. Дали и в каква степен ще се прояви тази корупция зависи от множество фактори. /Вж. Графика 3.1.18/

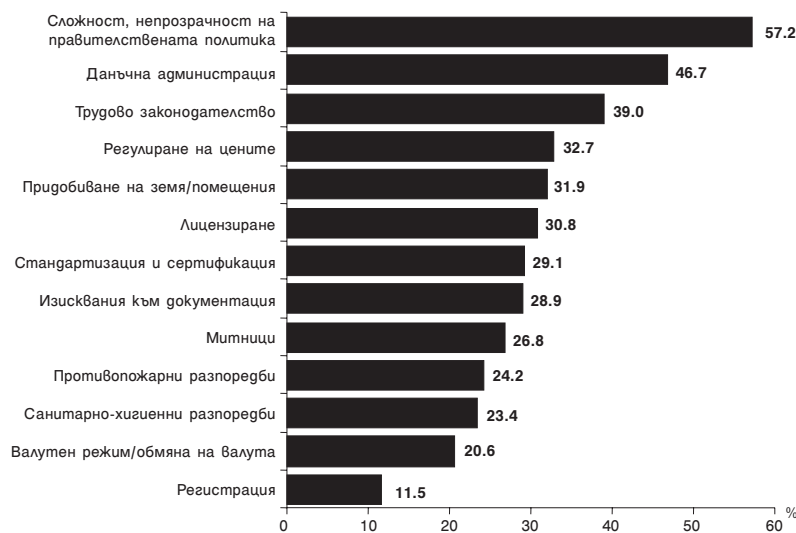
Намесата на държавата в стопанската сфера е един от основните източници на корупция, както показват множество бизнес изследвания и публикации в пресата. Философията на държавата по отношение на регулиране на бизнеса обаче си остава неясна през годините на прехода.

**ГРАФИКА 3.1.18. Трите най-големи пречки пред развитието на малките и средните предприятия.**



*Източник: Витоша ризърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.*

**ГРАФИКА 3.1.19. Проблеми, породени от нормативната регулация (% от фирмите, определящи проблемите като “сериозни” или “изключително сериозни”)**



*Източник: “Self-Assessment of Administrative Barriers to Investment: Results of the Administrative and Regulatory Cost Survey”. Foreign Investment Advisory Service (FIAS), November 2002*

Според анализ на Агенцията за икономически анализи и прогнози /АИАП/ един от основните фактори, работещи против икономическия растеж, е наличието на сложна, несистематизирана и скъпа система на разрешителен и лицензионен режим. Според доклада на Агенцията неефективната и бавна /тромава/ държавна администрация, заедно с променящата се често законодателна база, спъва растежа в стопанските отрасли. Високите разходи за придобиване на лиценз и загубата на време по неговото придобиване оскъпяват бизнеса, ограничават броя на икономическите субекти и създават монополна сила, смятат експертите на Агенцията. Като примери могат да се посочат действията в строителството, телекомуникациите, градския транспорт, туризма, пенсионното и здравното осигуряване, дистрибуцията на газ и топлоенергия и т.н.

През последните години административната реформата вървеше в няколко насоки, но основната от тях засягаше поетапното премахване на административните пречки при лицензионния и разрешителния режими. Тези режими представляват сериозна бариера за навлизането на частните капитали в икономиката. Според изследване, направено от Института за пазарна икономика, изискванията за лицензиране създават разходи по установяването на бизнес в България /Вж. Табл. 3.1.13./.

**ТАБЛИЦА 3.1.13. Нововъведени лицензи и общ брой на лицензите**

Година	Нововъведени лицензи	Общ брой на лицензите
до 1989	2	2
1990	4	6
1991	3	9
1992	1	10
1993	5	15
1994	6	21
1995	21	42
1996	13	55
1997	10	65
1998	21	86
1999	20	106

*Източник: Вестник "Капитал", бр. 42, 1999 г.*

Ако се оставят настрана политическите мотиви, ефектът от премахването на голяма част от лицензионните режими ще бъде в две посоки. От една страна така, ще се намали част от бремето върху дребния бизнес, който винаги е най – силно засегнат от разрастването на бюрократичните и административни процедури. От друга страна, чиновниците от средно равнище в различните ведомства ще загубят един от инструментите си за корупция.

- През 2002 г. беше създадена и завърши работата си **Междуведомствена работна група** по оптимизиране на регулативните режими с цел подобряване на административната и нормативна среда за бизнеса. По нейно предложение Министерският съвет взе решение за облекчаване на 120 и отменяне на 74 режима. Беше извършена инвентаризация на съществуващите режими и ясно се видя, че редица от тях са необоснована намеса на държавата и ясна предпоставка за корупция.

Наличието и броят на регулаторните режими са само една част от проблема с корупцията в тази сфера. Основен мотив на бизнеса да предлага подкупи е бюрократичният начин на прилагане на режимите и множеството и чести лични контакти между администратора и регулирания бизнес.

Според инвеститорите проблемът за режимите засяга всички области на стопанска дейност, но е най-значим в сектора строителство. Причините за корупцията в инвестиционния процес трябва да се търсят в три направления:

- нормативна база;
- процедури;
- човешки фактор.

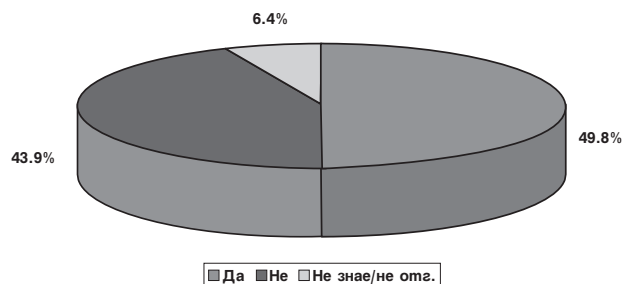
Анализът показва, че съществуващата нормативна база създава благоприятна среда за развитие на корупцията. Тя започва от издаването на визата за проектиране и продължава до изграждането на обекта и включването му в градската инфраструктура. Практиката показва, че средно времето, необходимо за съгласуване на инвестиционни проекти в държавните институции /ХЕИ, ППЗ, КАТ, РИОПС, ДНСК, САГ, Енергоснабдяване, ВиК, БТК и пр./, е 3 месеца. А за одобрение на проектите – 4,5 месеца. Определеният от Закона за устройство на територията /ЗУТ/ срок е 1 месец. Това принуждава инвеститора да търси свои пътища за опростяване на процедурите и съкращаване на времетраенето:

- Незаконно строителство с последващо узаконяване.
- Прилагане на “пликовата” система.
- “Попиване” на проектирането и административното уреждане на обектите от общинските специалисти чрез трети лица.

На практика почти всяка разрешителна или одобрителна инстанция е потенциален източник на корупция. Колкото е по-голям броят на тези инстанции, толкова повече на брой са възможностите за корупционни практики. /Виж. Гр. 1. и Гр. 2./ При инвестиционния процес водеща роля имат общините. От тях зависи издаването на визи за проектиране, одобряването на проектите, издаването на строително разрешение, даването на строителна линия и пр. Общините издават 72 на сто от необходимите административни актове в инвестиционния процес. За отчитане на строителното изпълнение, водене на строителния надзор и съставяне на доклад за приемане на сградата са нужни 73 броя документи.

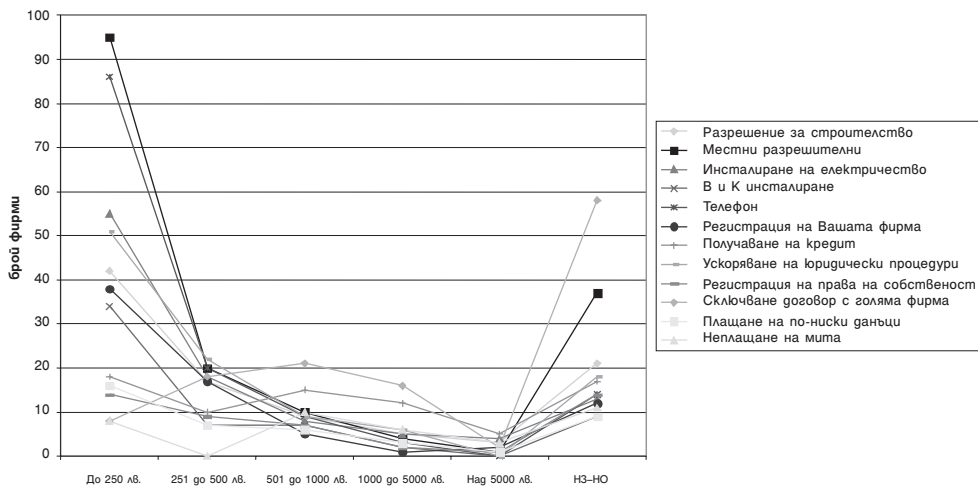
Липсата на свободно достъпна информация за намеренията и инициативите на правителството в стопанската сфера, както и за правилата и процедурите, по които те се осъществяват, води до асиметрия в полза на бюрократите за сметка на бизнеса, което е предпоставка за корупция. Ако в същото време липсват ясни формални правила за равнопоставен достъп и диалог с правителството, вероятността ограничени частни интереси да “завладяват” държавата се увеличава значително. Ако такива правила съществуват, те ще стимулират бизнеса да обедини усилията си в отраслови асоциации и да търси открит диалог с правителството, а не въздействие върху отделни негови представители за извличане на изгода за една или две отделни фирми.

**ГРАФИКА 3.1.20. Неофициални плащания за обществени услуги**



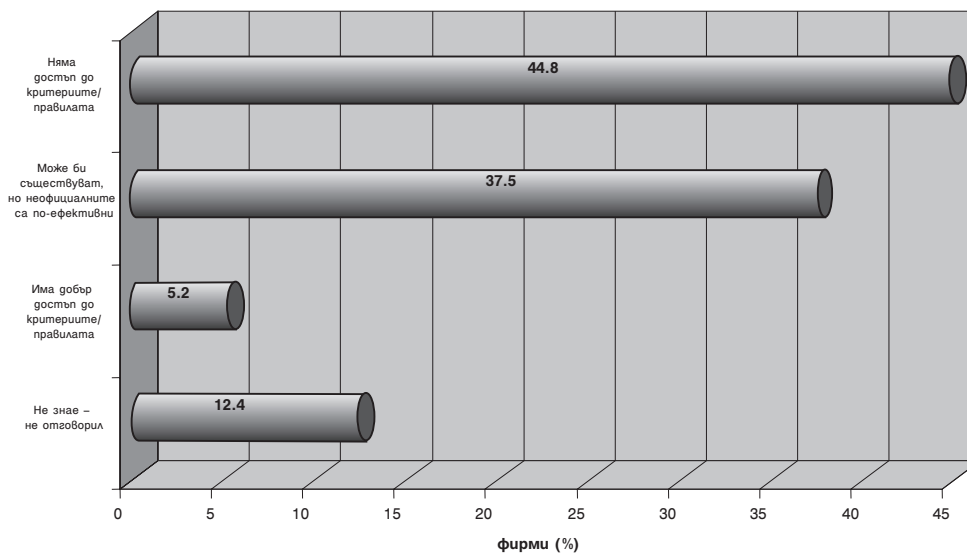
Източник: Витоша рисърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.

**ГРАФИКА 3.1.21. Среден размер на нерегламентирани плащания**



Източник: Витоша рисърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.

**ГРАФИКА 3.1.22. Достъп на бизнеса до правилата и критериите в административните процедури**



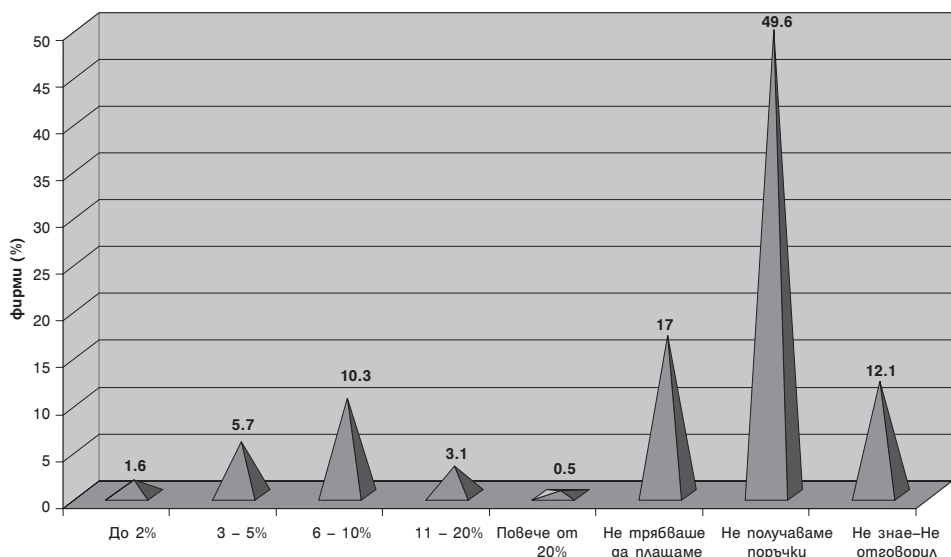
*Източник: Витоша ризърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.*

#### 4. Обществени поръчки и корупционни практики

Обществените поръчки, големите инвестиционни проекти и концесиите са основни канали за насочване на държавни средства и ресурси към частния сектор. Поради големия размер на прехвърляните средства и административния контрол върху процесите последните се явяват едни от основните потенциални източници на корупция. Поради тази причина те следва да бъдат изчерпателно нормативно уредени, а тяхното администриране трябва да бъде максимално прозрачно и компетентно.

За първи път обществените поръчки са уредени у нас в Закона за държавните и обществените поръчки, публикуван в бр. 9/1997 г. на “Държавен вестник”. През 1999 г. този закон бе отменен и приет нов Закон за обществените поръчки /ЗОП/. Той бе основно променен чрез влезлия в сила от средата на април 2002 г. Закон за изменение и допълнение на ЗОП.

Всяка година в България под формата на обществени поръчки се разпределят над 1 млрд. лева от бюджета. Според допитванията до бизнеса процедурите за обществени поръчки са сред основните източници на корупция и през 2002 г. Въпреки това приетите значителни изменения и допълнения в Закона за обществените поръчки през април 2002 г. (ДВ бр. 45/2002 г.) са със силна антикорупционна насоченост. Промените в ЗОП усъвършенстват режима на обществените поръчки, насърчават конкуренцията и ефективността при тяхното изпълнение. Те изпълняват в значителна степен препоръките от докладите на *Коалиция 2000* за въвеждане на по-голяма прозрачност и разширяване на

**Графика 3.1.23. Плащане за получаване на обществени поръчки (% от стойността на поръчката)**

*Източник: Витоша ризърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.*

приложното поле на закона, както и тези на Европейската комисия в нейните редовни доклади. В същото време все още не може да се прецени достатъчно добре дали прилагането на изискванията на новия закон ще отговори на препоръките за подобряване на бързината и ефективността на процедурите по възлагане на обществени поръчки и завишен контрол по подготовката на тръжната документация. Регистърът за обществени поръчки продължава да функционира добре и внася допълнителна прозрачност в процеса.

Основните промени с антикорупционна насоченост в ЗОП през 2002 г. са:

- Доставка на стоки чрез стоките борси и тържищата.
- Съкращаване на сроковете за разглеждане на споровете и възможностите за отклонения от общия режим за възлагане на обществени поръчки.
- Прецизиране и оптимизиране на сроковете за обявяване на процедурите и за съставяне на актовете за установяване на нарушенията.
- Разширяване и прецизиране на правните обекти и субекти по ЗОП, както и на кръга от възможни участници в процедурите.
- Възможност всеки кандидат в откритата процедура да получи достъп до протокола на комисията.
- Въвеждането на изрична правна норма за определяне на цената на тръжната документация.
- Отделяне на гаранцията за участие от гаранцията за изпълнение.
- По-прозрачната процедура за уведомление на кандидатите за решенията на комисията.

- Отмяна на безсрочните договори.
- Промените в режима на процедурата за възлагане на обществени поръчки по договаряне. В процедурата по договаряне могат да участват и кандидати, до които не е била отправена изрична покана за участие.

Въпреки положителните промени в правната уредба на обществените поръчки, те продължават да са обект на засилен корупционен натиск. През 2002 г. след проверка на Сметната палата до прокуратурата са изпратени 2 акта за нарушения, а одитните доклади до министъра на финансите за установени нарушения на процедурите при възлагане на обществени поръчки са 29.

За да се повиши допълнително прозрачността на процеса и да се намалят условията за злоупотреби и корупция, е необходимо:

- Да се институционализира отговорността за цялостното провеждане и наблюдение върху обществените поръчки в отделна Агенция за обществени поръчки. Подобна промяна предвиждаха и предложените промени от правителството за 2002 г., но те отпаднаха след внасянето им в парламента и предизвикаха обществени съмнения, че дадени министри се опитват да задържат контрола над обществените поръчки.
- Да бъде прекратена практиката за чести промени в ЗОП. Най-вероятно през 2003 г. ще се наложи приемането на изцяло нов закон, който ще включва и създаването на Агенция за обществени поръчки. Отказът тя да бъде въведена още с миналите промени в закона създава административна несигурност в процеса и предпоставки за корупция.
- Сметната палата и Агенцията по вътрешен държавен финансов контрол да осъществяват не само последващ, но и предварителен контрол върху задаването на обществени поръчки. Необходимо е по-добро съгласуване на дейностите на двете институции.
- Да бъде променена неясната уредба в ЗОП при сложни договори с комплексен характер. В подобни случаи договорът има не конкретна дейност, която е визирана в приложното поле на закона за обществените поръчки, а съвкупност от дейности, една от които попада в обсега на закона, а други не. Пример в тази посока е договорът, сключен от министъра на финансите с английската фирма “Краун ейджънтс” през 2002 г. Той има за предмет митнически услуги, които не са визирани в нито една от разпоредбите на закона за обществените поръчки. От друга страна обаче, в предмета на договора са включени услуги като управление на митническата администрация и надзор върху нея, въвеждане на софтуер ТИМС, създаване на система за вътрешен одит, някои от които се намират под режима на ЗОП. В бъдеще ще има все повече договори с комплексен характер и затова е нужно точно регламентиране. Би следвало законът да се прилага за договори, в които дори само част от дейностите влизат в приложното му поле.
- Значително подобряване на квалификацията на комисиите по подготовка на обществени поръчки. Поне половината от членовете на комисията да бъдат добре запознати с конкретния предмет на поръчката.
- По-ясно определяне на административната и наказателна отговорност на членовете на комисиите.

- Приемане на вътрешен антикорупционен код на поведение за членовете на комисията.

## Литература

1. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
  2. Икономическата цена на корупцията, *Коалиция 2000* / Център за икономическо развитие, 1999, София
  3. “Икономика на публичния сектор” /адаптиран вариант/, гл. 3, 4, 5, 7, 8, 1998, София
  4. Ангарски, Красимир, “Публична финансова администрация”, *НБУ, Център за дистанционно обучение*, 1999, София
- Вж. «<http://www.anticorruption.bg>» – Българският антикорупционен портал

## Ключови термини

**Данъци** – фискални инструменти, които осигуряват приходите в държавния бюджет /респ. местните бюджети/ и се използват за осигуряване на въздействие върху съвкупното търсене и предлагане.

**Държавно регулиране** – политика на вмешателство на държавата в икономическия живот с цел да се подобри състоянието на икономиката чрез политико-икономически мерки, които да въздействат както върху структурата на пазара, така и върху поведението на фирмите. Регулативната политика на държавата се проявява най-вече в двете ѝ основни направления: фискалната /данъчно-бюджетната/ и монетарната /парично-кредитната/ политика.

**Лиценз** – 1/предоставяне на права за ползване на изобретения, рационализации, промишлени образци и модели, търговски марки и др.; 2/разрешение от страна на държавните органи за извършване на определена дейност, износ, внос, транзит и пр. на определени стоки и услуги.

**Обществена поръчка** – поръчки, които държавата, респ. правителството, възлага за изпълнение от страна на предприемачи, фирми, сдружения и др.

**Публични /бюджетни/ разходи** – осигуряват предлагането на публични блага за гражданите. Публичните разходи биват: 1/разходи за покупка на производствени фактори /текущи и капиталови разходи/; 2/трансферни бюджетни разходи, използвани за пенсии, стипендии, помощи за безработни и социално слаби граждани, както и за погасяване на главниците по дълга и лихвите по него.

**Субсидии** – правителствено бюджетно подпомагане на продукт или дейност: субсидии върху продуктите, субсидии за производство, за работна заплата или работна сила, за опазване на околната среда, за внос и износ.

**Фискална политика** – държавната икономическа политика, провеждана от правителството чрез разработването на държавния бюджет. В широкия смисъл на думата с термина “фискална политика” е прието да се нарича тази област от икономиката, която е непосредствено свързана с взаимодействието между държавните органи и всички останали субекти на стопанската дейност.

### Въпроси

1. Какво представлява вмешателството на държавата в условията на пазарното стопанство?
2. С какво се занимават държавните структури в смесената икономика?
3. Какви функции изпълнява държавата по отношение на икономическата дейност?
4. Кой според вас са по-важните тенденции в структурата на данъчните приходи при една бъдеща системна данъчна политика?
5. Кой са административните пречки при лицензионните и разрешителните режими като инструменти на корупционни практики?
6. Как Законът за обществените поръчки чрез различните регламентирани процедури ще ограничи проявите на корупция в централната и местна власт?

### Основни тези

1. Изключително голямата концентрация на финансови ресурси в бюджета в условията на преход създава предпоставки за концентрация на власт в ръцете на държавната администрация и създава хранителна среда за корупционни практики.
2. Разклонената система на разрешителни и лицензи, неефективният държавен апарат и често променящото се правно регулиране създават благоприятни условия за корупция.
3. Злоупотребата с предвидените в Закона за обществените поръчки процедури могат да стимулират корупционни практики.

## **3.2. Приватизация, корупция и антикорупция**

*Петкан Илиев*

### **План**

1. Приватизацията – дефиниция и същностни характеристики
2. Методи за приватизация
3. Приватизация – корупция и антикорупция

Степента и дълбочината на разпространение на корупционните практики и негативните последици от нея за икономиката в страната зависят преди всичко от силата и формите на участие на държавата в стопанския живот. Една от основните причини за ниския жизнен стандарт в България бе неефективността на държавните и управляваните от държавата предприятия, които използват неефективно квалифицираната работна сила на страната и ограничените ресурси /капиталови и материални/. При замяната на централизирано управляваната стопанска система с тази, основаваща се на частната собственост, от важно значение са конкурентните пазари, предприемаческият дух и издигането на пиедестал на потребителя. Приватизацията – процесът, при който предприятия и авоари се прехвърлят от страна на държавата към собственици и управители от частния сектор, предлага систематичен и методичен подход за постигане на тази цел. В началото на 90-те години България трябваше да предприеме всеобхватна програма за приватизация на своите над 2200 крупни държавни предприятия, на земеделските стопанства и хилядите малки обекти в сферата на търговията, услугите и туризма, за да избегне икономическия спад, пред който беше изправена.

### **1. Приватизацията – дефиниция и същностни характеристики**

Когато държавната собственост върху средствата за производство е доминираща, а частната собственост е сведена единствено до притежаването на предмети за лично потребление, тогава административно-бюрократичният апарат се разпорежда непосредствено с всички производствени фактори и разпределя целия обществен продукт. Тази схема на централизирано управлявано стопанство на практика възпроизвежда отношенията в тоталитарното стопанство и тоталитарната държава, при която демократичните процедури имат формален характер. В този смисъл в модифицирана форма корупцията има всеобхватен характер. Всеки, който от името на държавата и обществото се разпорежда с държавна собственост и участва в разпределителните и преразпределителните процеси, има възможност за лично облагодетелстване. Тоест незаконното присвояване на публични блага и собственост, свързано с пряката корупция, до известна степен губи смисъл, след като неограничено те могат да се ползват в зависимост от мястото в административната йерархия, на което се намира всеки член на обществото. Естествено това не изключва класическите корупционни практики, но те в командната икономика са изместени на втори план.

Други са формите на корупция, когато държавната собственост започва да се трансформира в частна. Мащабите на корупционните практики са непознати за страните с нормална пазарна икономика и развита демокрация. Колкото по-бавен, по-непрозрачен и непоследователен е процеса на раздържавяване, толкова по-добра е хранителната среда за развитие на корупцията. Така например пазарната оценка на

държавните активи към началото на 90-те години е била не по-малко от 14-15 млрд. долара. Поради забавената със 7-8 години приватизация касовите постъпления от нея едва ли ще надхвърлят 3-4 млрд. долара. Останалите 10-12 млрд. долара представляват цената, която българските граждани са платили за отложената приватизация.

Приватизацията е процес, при който предприятия и авоари се прехвърлят от държавата към собственици и управители от частния сектор. В най-широкия смисъл на думата това е дейността по преобразуването на държавни стопански и нестопански организации и дейности в частни.

Приватизацията обаче не се свежда само до поредица от механични действия, които водят към преобразуване на предприятията. Напротив, това е преди всичко и най-вече политически процес с икономически последици. Пренебрегването на тези зависимости е една от най-важните причини за провала на редица приватизационни програми.

Редица икономисти свързват проблема за приватизацията почти винаги с идеите за дерегулирането. Приватизацията е нещо по-широко и по-съществено от дерегулирането. Практиката показва, че подходът към приватизационния процес е в зависимост от това, дали тя се предхожда от национализация или не.

С категорията приватизация са свързани редица други категории като:

- **раздържавяване** – процес на прехвърляне на обекти, дейности и функции от страна на държавата на други социално-икономически субекти;
- **частична приватизация** – намаляване под 50 на сто на дела на държавата в собствеността на дадено предприятие;
- **пълна приватизация** – собствеността на предприятието преминава изцяло в частни ръце;
- **реприватизация** – национализираните предприятия, които преди това са били частни, отново се връщат на техните бивши собственици или на техните наследници. Това у нас е известно като реституция;
- **дезинвестиция** – категория, обозначаваща съвкупността от два процеса едновременно. От една страна, това е ликвидацията на неефективните държавни предприятия, а от друга – приватизацията като процес на прехвърляне на собствеността и контрола от държавния към частния сектор.

Делът на държавния сектор в икономиките на индустриално развитите държави се движи в доста широки граници – от 5 до 50%. Подобна е и ситуацията в страните от третия свят, където държавният сектор създава от 3% в Парагвай до почти 40% в Египет, Судан и др. от БВП. В страните от Източна Европа държавната собственост преди 1989 г. създаваше над 90 на сто от произведения национален доход. Аргументите за трансформирането на държавната в частна собственост се основават най-вече на промените в равнището на ефективност както на макро-, така и на микроравнище. Рязкото намаляване на ефективността на предприятията от държавния сектор и влошените им икономически и финансови показатели в сравнение с частните компании обясняват високата приватизационна активност през 80-те и 90-те години. По оценка на бюджетно-контролното управление на САЩ например производствените разходи на държавните предприятия са по-високи от същите разходи в частните фирми с 30-33%.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Вж. АБВ на демокрацията /въведение в пазарната икономика и политическата демокрация/, Център за изследване на демокрацията, С., 1995 г., с.197-198.

Приватизационният процес се осъществява в съответствие с основополагащия Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия /Закон за приватизацията/ от 1992 г., макар че този нормативен акт бе многократно променян и допълван. Член 3 от Закона възлага на Агенцията за приватизация /АП/ отговорността да приватизира най-големите предприятия, докато раздържавяването на по-малките фирми е предоставено в правомощията на отрасловите министерства.

## 2. Методи за приватизация

Всяка една държава /правителство/ сама избира свой собствен път на приватизация, който впоследствие по един или друг начин се допълва, актуализира и усъвършенства. Най-общо използваните подходи за раздържавяване могат да се обобщят в два – *безплатна /купонна, ваучърна/ приватизация*<sup>2</sup> и *капиталова приватизация* /приватизация срещу заплащане/. Двата метода само условно могат да се разграничат, доколкото в чист вид те не се прилагат никъде.

Начините на приватизация, т.е. приватизационните техники, са доста разнообразни. Всяка приватизационна програма трябва да включва разнообразни техники на приватизация. Практиката показва, че доходите от раздържавяването са толкова по-малки, колкото по-висока е степента на запазване на държавния контрол. Методите на приватизация, при които се запазва в по-голяма степен държавният контрол, са свързани най-вече с пускането на акции със специални преференции; спазването на специални условия след продажбата; избиране на конкретен купувач от страна на държавата; определяне на предпочитаните категории купувачи и пр. При провеждането на частична приватизация държавата също обикновено запазва контролния пакет акции в свои ръце, като това става в стратегически сектори на икономиката или тогава, когато няма достатъчно кандидати за закупуване на цялото предприятие. При създаването на смесени предприятия с държавно и чуждестранно участие също се запазва до голяма степен държавният контрол.

Приватизационният процес в България включва реализирането на голям набор от различни програми и методи. Две от тези програми са свързани с реституцията на градска и поземлена собственост на предишните притежатели и техните наследници. Същевременно продажбата на държавни активи се извършва от държавната АП и отрасловите министерства. При тези продажби могат да се съчетават плащания в брой, замяна на дълг срещу собственост, договорени бъдещи инвестиции и други допълнителни ангажименти, а така също предоставяне на акции от предприятията на заетите в тях при привилегирани условия, прехвърляне на държавни активи на населението в рамките на програма за приватизация чрез инвестиционни бонове.

Основните техники на раздържавяването включват:

- **реституция** – реституцията, връщането на собственост на бившите ѝ притежатели или техни наследници, на градски имоти, основно магазини, протече сравнително бързо в началните години на прехода и създаде добра основа

<sup>2</sup> Често *безплатната приватизация* бива наричана *масова*, което означава, че цялото население и/или преобладаващата част от него участват в раздържавяването. Този термин не е много прецизен, доколкото всяка приватизация би трябвало да бъде *масова* от гледна точка на участието на гражданите в нея. Всъщност и терминът "*безплатна приватизация*" също не е много прецизен, тъй като и *безплатната приватизация* се заплаща, но с ценни книжа. Придобилият *гражданственост* термин у нас е *масова приватизация*.

за възникването на малки частни фирми за търговия на дребно. За разлика от нея обаче програмата за реституция на селскостопанските земи, чието начало бе поставено също през 1991 г., се характеризираше с големи усложнения и забавяне. До началото на 1997 г. беше върната на предишните собственици под 20% от обработваемата земя, подлежаща на реституция, като при това нотариални актове бяха издадени за около 6% от площите;

- **касова приватизация** – тя включва приватизация чрез преки преговори и търгове; чрез приватизационни консултанти и посредници; чрез публично предлагане на акции; работническо-мениджърска приватизация и пр.;
- **бонова /масова/ приватизация** – в допълнение към касовата приватизация през 1996 г. започна осъществяването и на схема за масова приватизация чрез инвестиционни бонове, която до голяма степен се базираше на чешкия модел. Срещу заплащането на скромна такса всеки български гражданин можеше да получи бонове с номинална стойност от 25 000 лева. Полагащите им се инвестиционни бонове обаче закупиха едва 3,2 млн. души, което представляваше приблизително половината от имащите право на участие.

### 3. Приватизация – корупция и антикорупция

Най-голям потенциал за създаване на корупционни практики винаги е налице там, където има преразпределение на собственост или богатство. Приватизационният процес фокусира върху себе си всички тези негативи, като не трябва да се забравя, че корупцията при приватизацията не е изолирано явление и че тя се прехвърля върху останалите сфери. За този процес спомогат най-вече липсата на прозрачни механизми при извършването на приватизационните сделки.

- **Приватизацията е един от косвените икономически измерители на корупцията.**

Според официалната статистика отчитаме, че над 2/3 БВП е произведен от частния сектор. Тогава възниква въпросът: защо когато по-голямата част от икономиката е в частни ръце, тя не работи ефективно, т.е. работи по-слабо от времето когато беше 2/3 държавна? Вероятно защото не е попаднала точно в тези ръце, които трябваше да я приватизират, а в тези, които само я преразпределят. Тук не става въпрос само за значителната РМД-приватизация, но и за т.нар. чуждестранни инвеститори от среден ранг, в по-голямата си част световно неизвестни за икономическото общество. Тогава на преден план излиза въпросът за следприватизационния контрол. Такъв почти липсваше доскоро от страна на държавната администрация, която е отговорна за това. Наистина в повечето случаи заявленията за следприватизационния период инвестиционни намерения се изпълняват, но формално само на книга. Не са инцидентни случаите, когато т.нар. чуждестранни инвеститори “инвестират” своето остаряло оборудване от страната-майка по цени 2-3 пъти по-високи от реалните, дори понякога надхвърлящи тези на новото оборудване, източвайки по този начин приватизираното предприятие. Това в повечето случаи е свързано с проява на определени корупционни схеми.

- **Основни моменти, свързани с корупционните практики, които трябва да се наблюдават при процеса на приватизация:**

1. Прозрачност на механизмите при извършването на приватизационните сделки;
2. Ефективност на приватизацията /постигната цена, стратегически инвеститор и др./;
3. Надеждност на гаранциите за бъдещо развитие на приватизираните предприятия /нови работни места, инвестиции и пр./;
4. Обществени нагласи;
5. Следприватизационен контрол, който да включва приемането на ясни и прозрачни правила и процедури, които да пресекат всякакви корупционни изкушения както за администрацията, така и за недобросъвестните инвеститори;
6. Санкции за незаконни действия в хода на приватизацията - до края на 2001 година правоохранителните органи практически не се интересуваха от процеса на раздържавяване, а предишното правителство реално не потърси съдебно анулиране на приватизационни сделки независимо дали купувачът е изпълнил или не поетите задължения.

- **Законодателни промени в приватизацията**

В процеса на приватизация възникват проблеми, които се появяват навсякъде по света и са сходни на тези, когато правителствата влизат в търговски контакти с частни икономически субекти. Признавайки огромните скрити възможности за измама и нечестност при подобни контакти, всички западни правителства са въвели поредица от процедури за гарантиране честността на процеса. Без такива правила ще съществува изкушението за държавните служители да купуват продукцията или услугите от предприятията на свои приятели, роднини или политически съмишленици, както и от хора, които са готови да си платят за това, т.е. да дадат подкуп. При всички случаи правителствата плащат повече, отколкото би трябвало за продукцията с по-ниско качество. В повечето демократични държави нарушенията на подобни правила се наказват като криминално престъпление. В САЩ например Министерството на правосъдието създаде отдел за борба с незаконни доставки, който преследва както държавните служители, така и бизнесмените, нарушаващи закона.<sup>3</sup>

При приватизацията вместо да купува продукцията правителството продава имоти и съществува изкушението те да бъдат продадени на по-ниска цена на по-слабо квалифицирани лица или компании за лична изгода. Обществото като цяло губи, защото приходите на правителството ще са по-ниски и защото лицето или фирмата, получили имота, може да не са от най-квалифицираните за дадения сектор. Много по-важното в случая е, че общественото доверие към процеса намалява значително и това може да забави или да прекъсне процеса на приватизация, докато доверието бъде възстановено.

Установяването на правила и процедури за гарантиране на честността на процеса е сравнително лесно и може да се постигне като се гарантира, че процесът е възможно най-отворен и че равнопоставеността на възможностите е определяща на всеки етап от него. Основните елементи на тези правила са следните: <sup>4</sup>

<sup>3</sup> Вж. Доклад върху проекта за икономически растеж и преход към пазарна икономика в България /подготвен от Фондацията на Националната камара на САЩ, С., 1990 г., с. 4-5.

<sup>4</sup> Вж. Пак там, с. 4-6.

- *Първо*, трябва да има добре разгласено съобщение за намеренията на правителството или на общината да продаде дадена собственост, тя трябва да бъде описана пълно и точно и всички заинтересовани страни трябва да получат правото на оглед и запознаване с цялата документация.
- *Второ*, между обявяването на намерението за продажба на държавната собственост и датата на приемане на предложените цени трябва да се остави достатъчно време. Очевидно е, че колкото по-крупна е раздържавяваната собственост, толкова по-дълъг трябва да е времевият период между offerирането и продажбата, за да се даде възможност на всички участници да подготвят своите предложения.
- *Трето*, всички предложения трябва да са запечатани в плик и да са представени в писмен вид, т.е. да се спазва правилото за анонимност, а всички участници трябва да бъдат уведомявани каква информация да включат в предложенията си.
- *Четвърто*, всички предложения трябва да се отворят публично от неутрална трета страна.
- *Пето*, всички предложения /и на спечелилите и на загубилите/ трябва да се заведат към дело и обществеността, вкл. и участниците в наддаването, да имат право да проверяват всички предложения, ако пожелаят това. Всяко доказано нарушение на този процес, независимо от това дали е било неволно или умишлено, трябва да води до анулиране и несъстоятелност на продажбата и тогава цялата процедура трябва да се повтори отначало. В случай, че нарушенията са били извършени умишлено, би трябвало да се предприеме съдебно разследване.
- *Шесто*, целият процес трябва да се наблюдава и одобрява от независима трета страна /представители на неправителствения сектор, специално създадена независима институция или др./.

Чрез приемането на тези правила и с откриването на процеса за контрол от страна на гражданското общество възможностите за измама, за използване на привилегии и корупционни действия значително намаляват.

В приетия в началото на 2002 г. от мнозинството на управляващата партия НДСВ в 39-тото Народно събрание *Закон за приватизация и следприватизационен контрол* (ЗПСК) се прогласява, че целта на закона е да създаде условия за *“прозрачна, бърза и икономически ефективна приватизация при равнопоставеност на инвеститорите”* (чл. 2, ал. 1 от ЗПСК). Също така като цел на закона е посочено осигуряването на *“икономически растеж и конкурентоспособност на приватизираните дружества”* (чл. 2, ал. 2 от ЗПСК).

В първия от цитираните декларативни текстове на ЗПСК приоритетно е залегнала антикорупционната идея за *“бързина”* и *“прозрачност”* на приватизационните сделки. Тя е съчетана с *“икономическа ефективност”*. Тези елементи биха могли да се разглеждат като указани от закона тактически прийоми в приватизационния процес, докато в ал. 2 на чл. 2 от ЗПСК се указват стратегическите цели на раздържавяването.

Бързината като антикорупционен фактор може да се разглежда във връзка с недопускането на административно бавене, изтъкване на мними или преувеличаване на съществуващи проблеми, свързани със съгласувателни действия, изготвяне на правни

анализи и различни експертизи, докато се обезсърчи и откаже от участие “неудобният” кандидат-купувач, както и недопускането на необосновано прекъсване на приватизационни процедури.

Прозрачността като антикорупционен фактор предполага отсъствието на пречки за достъп до информация за хода на приватизационните процедури и взиманите решения от страна на АП както за участниците в приватизацията, така и за публиката. За тази цел в ЗПСК освен приоритетното целеполагане на прозрачността, има изрични текстове за публичност и обществен достъп до информация. Например: Чл. 4, ал. 5 гласи, че “*Органите за приватизация огласяват основанията за промяна на своята практика.*”; Същият чл. в ал. 5 задължава органите за приватизация да мотивират своите решения; Чл. 26, ал. 4 гласи, че “*Анализите на правното състояние и приватизационните оценки не представляват служебна тайна*”.

Постигането на икономическа ефективност от приватизацията в смисъла на максимални постъпления от продажбата само по себе си може да се приеме като антикорупционен резултат от приватизацията.

С оглед на това през изтеклия сравнително кратък период би следвало за корупционните условия и тенденции в приватизацията да се съди и по това дали са реализирани произтичащите от закона цели за бързина, прозрачност и икономическа ефективност.

- **Процесът на приватизация през 2002 г.**

През изминалата една година процесът на приватизация не беше ускорен спрямо предходния период, въпреки че “бързината” беше прокламирана от правителството като един от основните политически приоритети в раздържавяването. За първите 9 месеца на 2002 г. общо в страната са сключени само 87 приватизационни сделки, което е едва 64 % от отчетените общо 136 сделки през най-слабото 9-месечие от 5 години насам, това на 2001 г. През четвъртото тримесечие на годината не се наблюдава съществена промяна на този темп на раздържавяване и 2002 г. се очертава като годината с най-слаба приватизация през последните пет години. Общият брой сделки включва освен продажбата на мажоритарни пакети (същинско раздържавяване на икономиката на страната), така също и продажбите на обособени части от предприятия, миноритарни държавни участия и др. От сключените общо 87 сделки, продажбите на мажоритарно държавно участие е само в 33 от тях, т.е. фактическата приватизация на държавни предприятия за 9-те месеца на 2002 г. се измерва само с 33 раздържавени търговски дружества. От друга страна, приватизационният ресурс все още е значителен. Към 30 септември 2002 г. държавна собственост са около 10 % от дълготрайните активи на държавата, инкорпорирани в търговски дружества преди началото на приватизацията. В посочените 10 % са изключени активите на дружествата, които са обявени в несъстоятелност или в ликвидация, въпреки че при определени обстоятелства те също подлежат на приватизация. От този приватизационен ресурс, състоящ се от 412 държавни предприятия, 58 % са в отрасъл строителство, 17 % в промишлеността, 10 % в съобщенията, 9 % в транспорта и над 3 % в търговията. От правителствената приватизационна програма за 2002 г. за изтеклите 9 месеца изпълнението е само 25 % по отношение брой на сделките и 43 % по отношение на договорените плащания. Значителното забавяне на раздържавяването е обстоятелство, което не може да се пренебрегне, когато се оценяват условията и тенденциите за проявите на корупция в приватизацията.

Докаато “бързината” на приватизацията е нещо очевидно, то за прозрачността освен по общественото мнение и това на участниците в процеса би трябвало да се съди и по това, доколко в практиката на АП се спазват изричните норми на ЗПСК, свързани с прозрачността, цитирани по-горе. В този смисъл Агенцията за следприватизационен контрол е подала 85 сигнала до прокуратурата, Икономическата полиция и НСБОП за предприятия, които се източват от новите собственици. Емблематични примери за това са авиокомпания “Балкан”, голяма част от военните заводи, химическата индустрия.

• **Пропуснати ползи за държавата от неизпълнение на приватизационните задължения**

В първия доклад на новосъздадената Агенция за следприватизационен контрол /създадена законово през пролетта на 2002 г., но имаща свой устройствен правилник от началото на месец ноември/, който е изготвен по поръчка на правителствената комисия за борба с корупцията, са разгледани около 2500 сделки на Агенцията за приватизация и Министерството на икономиката. Анализите сочат, че около 10% от РМД-та не са платили договореното в срок, сключвани са много анекси, има и значително неизпълнение на ангажиментите за инвестиции и трудова заетост. Според анализите на Агенцията за следприватизационен контрол пропуснатите ползи за държавата от неспазването на договорите надхвърлят 1 млрд. лв. за продажбите от АП и Министерството на икономиката.

**ТАБЛИЦА 3.2.14. Пропуснати ползи за държавата от неспазване на приватизационните договори**

Пропуснати ползи	млн. лв.
1. Намаление на договорените цени с допълнителни споразумения	6,7
2. Намаление на инвестициите с допълнителни споразумения	280,8
3. Неизпълнение на инвестициите	480
4. Неизплатена част от цената на сделките	77,8
5. Лихви и неустойки по неизплатената част от цената	38,3
6. Неустойки за неизпълнение на трудовите ангажименти	103
7. Неустойки за неизпълнение на други задължения	60

*Източник: Доклад на Агенцията за следприватизационен контрол, 2002 г.*

Данните от оценителските доклади и самите оценки на предприятията с обявените методи на приватизация все още са сред най-ревниво пазените “тайни” от страна на АП.

Досега не е известно АП да е огласила основания за промяна на своя практика, нито е известно да са изготвени вътрешни правила за това, в кои случаи и по какъв начин ще се предоставя въпросната публична информация.

При оформянето на своите решения, свързани с приватизационните процедури, АП не се придържа към определен формат, в който ясно и еднозначно да се открояват мотивите за тях.

Отпадането от закона на метода “преговори с потенциален купувач” като класическа предпоставка за непрозрачна и бавна приватизация с голям корупционен потенциал предполагаше именно прозрачен и ускорен процес на раздържавяване чрез търгове и конкурси.

Естествено е да се предполага, че общественото доверие в приватизацията през 2002 г., провеждана по новия ЗПСК и при съответния политически патронаж над нея, ще се определя в най-голяма степен от приватизацията на “Булгартабак-холдинг“ АД и на “БТК” ЕАД. Приватизацията на компании от такъв мащаб и с такова значение за икономиката, за социалния статус на значителна част от населението и за националната сигурност е сериозно изпитание както за новото приватизационно законодателство, така и за политическия и административния капацитет на изпълнителната власт. Няма основания да се счита, че приватизацията на тези компании протича при достатъчно обществено доверие и отсъствие на съмнения за корупция. Прояви се една от основните и принципни слабости на ЗПСК - отсъствието на директна уредба в закона на основните правила и изисквания за провеждането на търговете и конкурсите. Това дава възможност за сериозни различия в осмислянето и за нееднозначно тълкуване от Върховния административен съд с оглед буквата и духа на закона и от АП с оглед на политическата целесъобразност на текстове от Наредбата за конкурсите. Тези разминавания обременяват както изпълнителната, така и съдебната власт със съмнения за корупция. Има основания да се предполага, че подобни проблеми ще възникват и в бъдеще, докато не се направят някои принципно важни изменения и допълнения в ЗПСК, свързани с:

- Уреждане на основните правила и условия за провеждането на търгове, конкурси и за избор на приватизационни посредници и консултанти в самия закон.
- Законова уредба на правилата за съгласуване и отразяване в конкурсните условия и в приватизационните договори на отрасловата, браншовата и социалната политика на изпълнителната власт и отговорностите на съответните министри за нейното формулиране.

### Литература

1. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
  2. Икономическата цена на корупцията, *Коалиция 2000 / Център за икономическо развитие*, 1999, София
  3. “АБВ на демокрацията /въведение в пазарната икономика и политическата демокрация/”, *Център за изследване на демокрацията*, 1995, София
  4. “Масовата приватизация в реформиращите се страни”, *Център за изследване на демокрацията*, 1995, София
- Вж. «<http://www.anticorruption.bg>» – Българският антикорупционен портал

### Ключови термини

**Приватизация** – приватизацията е процес, при който предприятия и авоари се прехвърлят от държавата към собственици и управители от частния сектор. В най-широкия смисъл на думата това е дейността по преобразуването на държавни стопански и нестопански организации и дейности в частни.

**Раздържавяване** – процес на прехвърляне на обекти, дейности и функции от държавата на други социално-икономически субекти.

**Частична приватизация** – намаляване под 50 на сто на дела на държавата в собствеността на дадено предприятие.

**Пълна приватизация** – собствеността на предприятието преминава изцяло в частни ръце.

**Реприватизация** – национализираните предприятия, които преди това са били частни, отново се връщат на техните бивши собственици или на техните наследници. Това у нас е известно като реституция.

**Дезинвестиция** – категория, обозначаваща съвкупността от два процеса едновременно. От една страна, това е ликвидация на неефективните държавни предприятия, а от друга – приватизацията като процес на прехвърляне на собствеността и контрола от държавния към частния сектор.

### Въпроси

1. Каква е ролята на приватизацията за реформите в преходните икономики?
2. Посочете какви приватизационни методи се използват в схемите за раздържавяване и кои от тях са носители на потенциални корупционни практики?
3. Какви функции изпълнява държавата по отношение на икономическата дейност?
4. Как последните промени в Закона за приватизацията ограничават или разширяват възможностите за корупция?

### Основни тези

1. Приватизацията е преди всичко и най-вече политически процес с икономически последици. Пренебрегването на тези зависимости е една от най-важните причини за провала на редица приватизационни програми и същевременно представлява потенциал за корупционни практики.
2. Приватизацията е един от косвените икономически измерители на корупцията. Приватизационният процес фокусира върху себе си всички тези негативи. Не трябва да се забравя, че корупцията при приватизацията не е изолирано явление и се прехвърля върху останалите сфери. За този процес спомага най-вече липсата на прозрачни механизми при извършването на приватизационните сделки.
3. Установяването на правила и процедури за гарантиране на честността на процеса на приватизация може да се постигне като се гарантира, че процесът е възможно най-отворен и че равнопоставеността на възможностите е определяща на всеки етап от него.

### **3.3. Сива икономика, контрабанда и корупция**

*Петкан Илиев*

#### **План**

1. Сива икономика и корупция
2. Контрабанда и корупция

Сивата икономика като цяло лишава държавния бюджет от постъпления и създава сериозни препятствия пред утвърждаването на пазарна икономика. Престъпният алианс между корумпирани чиновници и организираната престъпност, която контролира контрабандните и трафик-каналите, причинява огромни щети на националната икономика. С други думи тези две явления в икономиката са неизбежно свързани с корупционните практики.

Косвените индикации за корупция идват именно от т.нар. сива икономика. Нелегалната икономика естествено съдейства за смекчаването на редица изострящи се социално-икономически проблеми, особено що се касае до страните в преход, към които принадлежи България. Редица представители на управляващите партии предпочитат да си затварят очите пред заобикалянето на закона от участниците в сивия сектор, защото неутрализирането по този начин на отрицателните последици от някои негативни социално-икономически явления, като инфлацията, безработицата и др., в известна степен намалява вероятността от изостряне на социалното напрежение. Увеличаването на доходите на част от населението, макар и по незаконен начин, предоставя значително по-големи гаранции за управляващите политици.

#### **1. Сива икономика и корупция**

Сивата икономика е реално социално-икономическо явление, което се проявява под различна форма в стопанството на дадена страна.

През последното десетилетие у нас и в чужбина се забелязва нарастващо интерпретиране от страна на икономисти, социолози, журналисти, юристи и управленци на сравнително малко познатата терминология, касаеща стопанството и определяна като: сива, скрита, нелегална, неформална, черна, сенчеста, нерегистрирана, подземна, паралелна и пр. икономика. Недокрай прецизното уточняване на използвания категориален апарат има своето обяснение в недостатъчното изясняване на същността на това явление и в многобройните методики за неговото измерване. В крайна сметка изучаването на сивата икономика трябва да се основава на коректното ѝ дефиниране. От една страна, това определение трябва да отразява общите черти на многобройните дейности, които се включват в термина сива икономика, а от друга – да дава определени възможности за относително самостоятелно интерпретиране на някои от тези дейности.

### 1.1. Понятийният апарат<sup>1</sup>

Доста широко разнообразие от термини се използва за огромен брой дефиниции, за повече или по-малко точни описания на този социално-икономически феномен. В някои случаи един и същ термин се използва за различни концепции, а в други случаи различни категории се използват при представянето на една и съща идея.

Наистина на практика е доста трудно да се определят границите на това сложно социално-икономическо явление. Според експертите на Националния статистически институт /НСИ/, най-подходящ от статистическа гледна точка е терминът “скрита икономика”, защото се отнася за необхванато, скрито икономическо явление. Резюмирайки опитите за формулирането на категорията “скрита икономика”, тя може да бъде описана на базата на два основни критерия:

- занижени или скрити от отчетност доходи в разрешената икономическа дейност;
- доходи от незаконна дейност.

*Първият критерий* ни насочва към дефинициите за сенчеста, неофициална, нерегистрирана и т.н. икономика. Според този критерий в скритата икономика трябва да се включат укритите по различни причини доходи от законната икономика, а също и незаплатената работа, извършвана в домашното стопанство, работата за съседи и обществени организации и пр. Домашното стопанство и индивидуалните социални дейности на практика се свързват с т.нар. неформална икономика.

*Вторият критерий* ни насочва към определенията за нелегална, незаконна, черна, подземна и пр. икономика, като тук се включват наркобизнеса, проституцията, контрабандата, бизнеса с крадени автомобили и други видове престъпна дейност.

Най-често при формулиране на термина скрита икономика се използват следните критерии: **фискален, икономически /пазарен/, юридически и статистически.**

**Фискалният критерий** ограничава скрития сектор до дейности, които в противоречие с данъчните наредби не са отчетени от финансовите органи. Дейностите са скрити, ако например една компания укрива част от своите продажби от финансовите органи.

Използването на **икономическия /пазарен/ критерий** слага ударението върху различието между платими и неплатими услуги. По този критерий скритият сектор обхваща домашните дейности, т.нар. дейност “направи си сам” и доброволната работа. Подобни дейности като правило се дефинират като паралелни.

Според **юридическия критерий** терминът “скрит” се използва за описание на дейности, които са в конфликт със закона. Тези незаконни дейности обхващат например наркобизнеса, търговията с крадени автомобили и вещи и др.

**Статистическият критерий** разграничава дейности, които би трябвало, но не са обхванати от официалната статистика. Онази част от икономиката, за която статистическата информация напълно липсва, е разглеждана като скрита и не се наблюдава статистически. Тя включва огромна част от считаната за неофициална икономика, за която е характерно желанието да бъде избегнато наблюдението, плюс малка част от официалната икономика, която не може да бъде изследвана поради наличието на обекти, които не са регистрирани, или поради това, че регистрите не са били

<sup>1</sup> Вж. по-подробно: Стоянова К., Кирова К. и Кирова А., *Социални предизвикателства на икономиката в сянка*, ГорексПрес, С., 1999 г., с. 9-16; Куманова А., Манолов В., *Понятието “скрита икономика” – основни подходи при неговото статистическо обхващане*, сп. *Статистика*, бр. 2/1996 г., с.51-62; Куманова А., Антонова Ю., *Скрита икономика*, сп. *Статистика*, бр. 1/1997 г., с.68-74; Куманова А., *Скрита икономика и някои методи за нейното изследване и оценки*, сп. *Статистика*, бр.2/1997 г., с.67-80.

актуализирани, или пък са били актуализирани едва след като изследването е било проведено.

В нашето последващо изложение ще използваме предимно получилия гражданственост термин “сива икономика”, придобил по-голяма популярност и употреба в средствата за масова информация. С него ще идентифицираме скритата част от икономиката, която остава извън легалния сектор. Там, където се използват и други понятия за този сектор, те трябва да се разбират като използвани за описанието на едно и също социално-икономическо явление, каквото е сивата икономика.

### 1.2. Методи за изследване на сивата икономика (вкл. неформалната икономика)<sup>2</sup>

1. *Преки методи*, основаващи се на извадкови проучвания на икономическите субекти, за които се предполага, че са свързани с недекларирана стопанска дейност.
2. *Косвени методи*, където общовалидно е използването на официалните данни за структурата и динамиката на икономическите характеристики с цел количествена оценка и обхват на произведеното от сивата икономика. Косвените методи от своя страна включват:

а/ **Методът, основаващ се на отклонение на дохода от разхода, известен още като “балансиране на ресурса и използването”**. Той е свързан с трите подхода за измерване на БВП: производствен, по елементи на крайното използване и по елементи на дохода. Първият обръща по-голямо внимание на материалните потоци на производствената система, вторият се свързва с паричните потоци на икономическата система от разходната им страна, а третият ги разглежда от доходната им страна. Този традиционен метод за балансиране на БВП не е създаден специално за оценка на сивата икономика. Спорно е дали различията между трите подхода за измерване на БВП се дължат на някакъв вид неотчитане и доколкото това явление може да бъде описано като скрита дейност. Препоръчва се, преди да се пристъпи към този метод, да се приложат и други техники за оценка на сивата икономика. Методът не е универсален за всички страни в преход, но се прилага в Чехия, България и някои други държави.

б/ **Монетарен подход за отчитане движението на банкнотите и стокооборота в страната и съответно нивото на инфлация**. Този подход се базира на методи, основаващи се на индекси от сферата на паричното обръщение. Те са едни от най-разпространените и преследват улавянето на следите, които оставя скритата стопанска дейност в областта на паричното обръщение. Общовалидно за тях е предположението, че дейностите, извършвани в рамките на сивата икономика, се обуславят от използването на налични пари. От друга страна, величината на наличните пари, необходими за производството и обръщението на БВП, проявява известна стабилност в краткосрочен и средносрочен период /особено това се отнася за нормално функциониращите икономики/. Съпоставянето на действителната парична маса с необходимата за обръщението на фактическия БВП е свързано с факта, че разликата между тях се отнася за сметка на сивата икономика и може да се използва като индекс за нейната интензивност.

<sup>2</sup> Вж. по-подробно: Пак там; Куманова А., Димитрова Р., *Скритата икономика през погледа на експерта*, сп. *Статистика*, бр.2/1998 г., с.64-75; Димитрова П., *Методи за измерване на скритата икономика*, сп. *Икономическа мисъл*, бр.2/1999 г., с 18-36.

в/ **Метод, основаващ се на отклонение на реалната от официалната заетост**, като се прави предположението, че официалният процент на заетостта на населението се различава /е по-малък/ от действителния в националната икономика. Получената разлика се дължи на функционирането на сивата икономика, която се характеризира с недеklarирани работни места. Като основа за сравняване на дела на заетите се приема друга държава с подобна икономическа структура или определена година, за която се смята, че не е съществувал скрит сектор /или е съществувал, но с по-нисък относителен дял/. Теоретичните възражения, които поражда такъв подход, както и чисто изчислителните трудности при построяването му, ограничават неговото приложение.

Модифициран вариант на този метод е т. нар. “италиански метод”, чиято същност се състои в съпоставянето на оценките по заетостта от въпросници, измерващи производствената дейност, с допълнителни източници на данни за заетостта, по-специално от наблюдения на работната сила и преброяването на населението. Този метод държи сметка както за съзнателното занижаване на данните от регистрираните производствени единици, така и за оценяването на общия разход на труд в националната икономика, като по този начин се изчислява добавената стойност, създадена в нерегистрираните стопански единици. Допълнителната оценка за коригиране на занижените отчетни данни, получени от малките предприятия, се прави въз основа на т.нар. метод на Франц. Италианският метод се използва в Полша, Румъния, Литва, Македония, Словения.

г/ **Унгарски метод, който има за отправна точка факта, че данните за работната заплата и възнагражденията се занижават с цел да се избегне плащането на вноски за социално осигуряване.** Първата стъпка на този метод включва коригиране на официално отчетените данни даже от държавните фирми поради това занижаване. Втората стъпка е да се направят оценки за добавената стойност на частните фирми и едноличните търговци /с еднородна дейност/, като се използват тези коригирани данни от официалните отчети и информация от бизнесрегистъра за броя на частните фирми и малките, често некорпорирани предприятия от сектор “Домакинства”. Тук вниманието е насочено по-скоро към добавената стойност, отколкото към продукцията, и предположенията са, че възнагражденията в частния сектор са значително по-високи /3,5 пъти/ от тези в държавния. Измерванията показват, че над 1/3 от доходите на българина са недеklarирани. Подобни или сходни методи се използват в България и Полша.

д/ **Метод за оценка на продукцията на домакинствата.** Оценки за продукцията на домакинствата за собствено крайно потребление са правени още в баланса на народното стопанство, т.е. той не е нов метод, използван от българската статистика за измерване на сивия сектор. При този метод се оценява само частта, която се продава. Основен източник на информация са наблюденията на домакинските бюджети, балансите на селскостопанските продукти и статистиката на цените. Голяма част от продукцията на домакинствата се консумира от самите тях или като собствено крайно потребление, или за продажба от едно домакинство на друго. Част от продукцията може да бъде купена като междинно потребление или, ако е предмет, да бъде продадена на туристи и да се разглежда като износ. Този метод се прилага до известна степен от почти всички страни в преход и по-цялостно от Румъния, Полша, Естония и Литва.

е/ **Метод, основаващ се на разходите на домакинствата.** Използването на наблюденията на домакинските бюджети от гледна точка на разходите на домакинствата

за покупка на стоки и услуги, а не на ресурси, е също метод за измерването на нерегистрираните дейности. Информацията от домакинските бюджети е до известна степен изкривена, признават дори специалистите от НСИ, посочвайки като най-важната причина за това грешната методика, по която се събират данните от страната. До края на 90-те години само 3000 домакинства даваха информация за месечните си доходи и разходи. За ежедневното им описание те получаваха 2500 стари лева на месец. На практика само най-бедните домакинства попълваха тези данни в домакинските бюджетни книжки. От 2000 г. вече наблюдаваните домакинства са 6000, но за да бъдат реални данните ще трябва изследваните домакинства да повтарят панела на домакинствата, който се получава при преброяването на населението. Най-очевидният и разпространен вид за неформална дейност е скокът в броя на малките магазинчета. Направен е опит чрез домакинските бюджети да се определи съотношението между покупките в големите /вкл. държавни/ магазини и в частните магазинчета и по този начин да се получи една оценка на обема на дейността им. Немаловажно тук е предположението за относителното равнище на цените и надценката в двата вида магазини. Предполага се, че големите магазини продават предимно стоки местно производство, докато дребните търговци – стоки от внос. Този подход се използва предимно за оценка на търговията на дребно.

ж/ **Метод на анкетното наблюдение** или известен още като метод на експертните оценки. Целта на анкетното наблюдение е да се събере по-пълна информация относно различни аспекти на изследваното явление: причини за появата, източници и обхват, разпространение сред стопанските субекти, методи за оценка, начини за борба срещу явлението и др. Независимо, че като практика тези наблюдения нямат представителен характер, анкетите дават възможност да се сравняват оценките за сивата икономика, формирани по мненията на анкетираните експерти и разчетите по останалите методи.

з/ **Метод на огледалната статистика.** Той е свързан с контролът върху регистрацията на вноса и износа, т.е. сравняване на изнесеното по наши документи за Русия например и руските документи по вноса, и обратно. Този метод е перспективен, но изисква силно съгрудничество на митническите власти, тъй като освен на базата на сравняване данните на националните статистики може чрез обмяната на ежедневна информация и съвместното приключване на дневниците българските митничари и тези от съседните държави веднага да съпоставят информацията за излезлите от България превозни средства с рискови стоки и влезналите в съседните страни.

и/ **Мониторинг на пресата.** Чрез този подход не се измерва конкретният размер на сивата икономика, а по-скоро се допълва в съдържателно отношение описанието на явлението, без да се изключват и данните, които носят определени журналистически разследвания на проблема, особено що се касае до наркобизнеса, проституцията, нелегалната емиграция и пр.

й/ **Наблюдение на градските и извънградските пазари и тържищата.** Чрез този метод на практика се обхваща един сектор на сивата икономика, който е свързан с отраслите търговия и селско стопанство. Официалната статистика засега не успява да отчете цялата продукция в селското стопанство, включително и поради това, че регистърът на селските стопани е слаб. Затова чрез наблюдаването на градските и извънградските пазари до известна степен може да се даде отговор на въпроса за размера на скритата част от посочените по-горе сектори.

### 1.3. Сива икономика и корупция

Основна причина за съществуването на сивия сектор в икономиката са високите разходи, свързани с осъществяването на дейностите в рамките на закона, които в икономическата литература са известни като “цена за подчиняването на закона”. Тази цена включва:

- *разходите за достъп до законна дейност* – това са разходите за регистрация на юридическите лица, за получаването на лицензи, разрешителни и пр., откриването на банкови сметки и пр.;
- *разходи по водене и продължаване на дейността в рамките на закона* – това са разходите, свързани с необходимостта от плащане на данъци, регулирането на трудовите правоотношения и социалните плащания, плащането на съдебните разходи при решаването на конфликти в рамките на легалната съдебна система и пр.

Икономисването на всеки един от тези разходи води след себе си навлизане в сивия сектор, чиято цена са корупционните практики. Цената на тази нелегалност включва няколко елемента, които определят и параметрите на корупцията:

1. *На първо място*, корупцията е свързана с разходите по отклоняване от легални санкции, приемащи формата на платени услуги за данъчни и пр. консултанти, разходи за счетоводители поради водене на двойно счетоводство и др.
2. *На второ място*, корупционните практики са свързани с трансферирането на доходи, което касае най-вече данъчната администрация и банковите служители, вкл. и финансовите консултанти;
3. *На трето място*, корупцията има място при разходите за достъп до нелегалните /извънзаконови/ процедури за разрешаване на конфликтите в сивия сектор. В този случай легалната съдебно-правна система има няколко заместителя – семейно-родствените механизми за разрешаване на конфликти и мафиотските структури. Особено във втория случай обръщането за “услуги” към силовите структури влече след себе си необходимостта от заплащане на своего рода данък, който в Италия дори е получил особеното наименование – *pizzo*. Величината на този “данък” се определя или като процент от оборота на дадената фирма, или като еквивалент на оказаната от мафията услуга по защита на бизнеса и разрешаването на конфликта;
4. *На четвърто място*, корупция е налице и в случаите когато трябва да се правят разходи поради невъзможността да се използва контрактната система в нейния легален вариант. Често, за да бъдат защитени правата на инвеститорите, се правят нерегламентирани плащания, вкл. и за сключването на самите договори.

## 2. Контрабанда и корупция<sup>3</sup>

**Контрабандата** /ит. *contrabando*, идва от *bando*-правителствен указ и *contra*-против/ според икономическото разбиране на това понятие е свързана: 1/ с незаконното прехвърляне през държавната граница на стоки, валутни ценности и други предмети, т.е. прехвърлянето им е свързано с нарушаване на митническото законодателство; и 2/ с тайното пренасяне или

<sup>3</sup> Вж. по-подробно: *Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция, Център за изследване на демокрацията, С., 2000 г., с. 28-36.*

прехвърляне на стоки през държавната граница с цел избягване плащането на мита, данъци, акцизи или други такси на държавата.

Според сравнителен анализ за криминализацията на Балканите, направен от Международния институт на ООН за изследване на престъпността и правосъдието, броят на жертвите от бандитизма като цяло в България е 2,5 до 4 пъти по-голям, отколкото в Албания, Македония, бивша Югославия, Румъния и Хърватска.

Значителна част от криминогенните прояви са свързани с контрабандните канали, трафика на хора, наркотици и проституцията. Според информацията на ООН и ЕС в последните години Балканите играят все по-голяма роля в транснационалната престъпност. От транзитна територия за престъпни групировки те се превръщат в бази на бандитските структури. Оттук тръгват трафици на хора, наркотици, крадени автомобили, културно-исторически ценности и пр.

Успешният наркобизнес върви и по 4-те разклонения на традиционния Балкански път: *1/ от Турция през България, Македония, Румъния, бивша Югославия и Албания; 2/ от Турция през Гърция, насочен към Югославия и Албания; 3/ от Турция с кораби до Румъния, към Централна и Източна Европа; 4/ от Турция и Пакистан по море до Албания.* Войните в Босна и Косово обаче предизвикаха и някои забележими промени в традиционните наркопътища. По Източния път, контролиран от руснаците, са прехвърлени част от пратките, преминаващи по-рано през България, Македония, Югославия и Албания. Това обаче преориентира криминогенните елементи у нас да поддържат мрежи за производство и претранспортиране на синтетични опиати.

Криминогенният фактор, освен включването му в наркотрафика /вкл. и като потребители на наркотици/, се насочва и към трафика на автомобили. Независимо, че българската автомафия губи палмата на първенството по откраднати автомобили в сравнение с бивша Югославия в рамките на Балканския полуостров, тя се изявява съвместно с руската, задоволявайки клиентелата с крадени коли в Молдова, Украйна, Русия, Грузия и други страни от бившия СССР. Разраства се македонският канал за откраднати автомобили към Скопие и Тирана. Едно от важните условия за развитие на успешен бизнес с крадени коли в България е корупцията в българските митници и пътната полиция, сочи изследване на европейски експерти.

Нелегалният трафик на хора е другото важно направление, към което се ориентира криминогенният контингент. Нелегалното извеждане и превеждане на хора през Балканския полуостров е доста успешен и обемно развиващ се бизнес. Той е свързан освен с прехвърлянето на местни граждани, желаещи да живеят и работят в Западна Европа и Америка, и на чужди граждани /най-често граждани на някои азиатски и африкански държави или съседни на България страни/, също така и със задоволяване нуждите на западния подземен свят от проституиращи жени и деца. По данни на Центъра за имиграция на ООН във Виена ежегодно от Източна Европа се извеждат тайно около 10 000 бели робини.

Разширяването на контрабандните канали в широкия граждански смисъл на думата – стоки, хора и опиати у нас и свързаната с това криминализация, доведе до развитието на една нова тенденция. Според данни на НСИ, характеризиращи възрастовите и социалните характеристики на осъдените, се вижда, че 61,5% от тях са младежи между 14 и 29 години. Те, според същото изследване, извършват най-често кражби, но в същото време нараства интересът им към документните престъпления и контрабандата.

Перспективите обаче за ограничителен контрол над контрабандата и последващата криминализация на това явление все още са доста песимистични, имайки предвид видимата инвазия на мощни престъпни организации. Нещо повече, няколко поредни ембаргови години спрямо бивша Югославия /и в по-малка степен спрямо Ирак/ изкараха на преден план именно криминогенния елемент на контрабандата. Тоест ембаргото беше своего рода катализатор за старите контрабандни канали и за създаването на нови, вкл. и за процеса на консолидация и утвърждаване на организираната престъпност.

Криминалният свят проявява по-голяма склонност към инвестиране в трафика на хора, отколкото в транспортирането на опиати.

След 10 ноември 1989 г. се очертаха няколко основни канала за трафик на хора от и през България, които разиграват големите пари в този нелегален бизнес.

#### **а/ Изселнически трафик**

Над 200 000 български турци се изселиха в южната ни съседка за периода 1989-1992 г. След наложените ограничения от турска страна нелегалният трафик на хора към Турция продължи с нарастваща сила поради няколко причини: а/разделените семейства; б/детския трафик /изоставените в България деца/; в/търсенето на препитание.

Според някои експертни оценки между 30 и 50 млн. долара се разиграват в изселническият нелегален пазар, включващ и издаването на фалшиви и редовни визи /изключват се туристическите пътувания на български граждани/.

#### **б/ Криминогенен трафик**

Това са предимно лица от цигански произход, които през активния туристически сезон се занимават с джебчийство и кражби най-вече в Гърция. Тук се включва и нелегалното прехвърляне на бременни жени в южната ни съседка, за да родят децата си в чужбина, където предварително е уговорена продажбата на новороденото, като продажната цена се движи между 10 и 15 хил. лева. Един от най-печелившите трафици е този на жени и момичета, продавани за проституция. Контрабандата на стоки от съседните държави също е свързана с криминогенния трафик на хора.

#### **в/ Трафик на български гастарбайтери за съседните държави**

Най-масов е трафикът на българи от цигански произход, търсещи препитание в съседна Гърция. По някои оценки нелегално пребиваващите там българи са около 50 000 души.

#### **г/ Международен трафик на емигранти от третия свят**

България се използва като преходен лагер, а базата е в Истанбул. Нелегалният път от Близкия изток през Турция и България за Западна Европа струва на желаещите до 15 000 марки, като се заплаща поотделно всеки преминал етап. Нелегалната мрежа включва и временни лагери в страната за уреждане на документи за незаконно преминаване в чужбина/край Асеновград бе разбит нелегален лагер за кюрди/. В тези канали българите участват само като посредници.

#### **• Проституция**

По информация на МВР до началото на 1989 г. в България проститутките са били

3149. След около 10 години регистрираните в полицията са двойно повече заедно с около 200 сутеньори. Като се има предвид, че само в София полулегално работещите публични домове са около 90, експертните оценки сочат, че проституиращите жени и момичета в страната са между 12 и 15 хиляди, като месечно в този бизнес се въртят около 50 млн. лева.

Част от момичетата се извеждат извън страната, като най-добре се пласират в Турция, Гърция, Македония, Полша и Чехия. Един от най-разпространените начини за набиране на проститутки са фирмите за набиране на компаньонки /домашни прислужници/ и за работа в чужбина. Наброяват се около 300 подобни фирми, но само десетина са с лиценз за подобна дейност. Според изследване на фондация "Асоциация Анимус" 94% от обявите за работа в чужбина са търсили привлекателни жени на възраст до 25 години, необвързани. Износът на момичета и жени за проституция от България се извършва основно по два канала: 1/южен-през Турция и Гърция до Кипър и Италия и 2/западен-през Румъния за Западна Европа. Според някои неофициални данни около 10 000 българки проституират в чужбина.

#### • "Куфарна" търговия

През 1998 г. парламентът ратифицира споразумението за свободна търговия между България и Турция. То до известна степен успя да свие мащабите на куфарната търговия между двете страни, но явлението в крайна сметка не беше ликвидирано, тъй като според споразумението българската страна защитава над 3500 стоки, чиито мита не паднаха изведнъж от 1 януари 1999 г., а намаляваха постепенно до 2002 г., сред тях са нефтопродукти, хартия, текстил, облекла, обувки, хладилници, черни метали и др. Тези продукти оформят близо 35% от износа ни за Турция. Защитната листа за турските продукти е много по-малка – 350 стоки, или 10 на сто от износа за България.

Според прогнозите на експерти куфарната търговия с южната ни съседка почти ще изчезне след взаимното премахване на митата. Едва ли обаче този феномен ще бъде ликвидиран, след като турското правителство започна серия от мерки за съживяване на куфарната търговия, тъй като общият ѝ обем през 1996 г. е бил 8,8 млрд. долара според турската статистика, а през 1997 г. оборотът е паднал до 5,8 млрд. долара. През 1998 г. е реализиран нов 20%-ов спад. Същевременно официалните турски данни сочат, че около 50% от приходите на турската митница са от куфарна търговия.

За България измеренията на куфарната търговия с Турция се движат през различните години от около 800-900 млн. долара в началото на 90-те години до малко повече от 50-60 млн. долара днес годишно. Вносът на турски стоки чрез куфарната търговия превъзхожда българския куфарен износ около 20 пъти /българските куфарни стоки са основно месо и месни произведения, цигари, алкохол и др./.

Според изследване, направено в Хасковския регион, 60-70% от стоките там са внос от съседна Турция и са без фактури. Куфарната търговия е поминък за близо 30-40% от населението на Свиленград, Харманли и Любимец и на около 10-20% - от Хасково и Димитровград. Това в преобладаващата част от случаите е семеен бизнес, като обикновено главата на семейството пазарува от съседна Турция /Одрин и Истанбул/, а жената и децата продават на сергиите в градовете.

По-малки са обемите на куфарната търговия с Македония и бивша Югославия, където общият годишен оборот на куфарните търговци слабо надхвърля 100 млн. лева.

Куфарната търговия в тези региони като правило е в полза на българските стоки, т.е. преобладаващ е износът, и е разширяваща се в ембарговите години, когато обемите почти се удвояват.

Според официалната правителствена информация, изнесена от бившия вицепремиер Александър Божков, през периода 1993-1996 г. са констатирани над 400 крупни случаи на контрабанда, ощетили държавата с над 250 млн. долара.

Контрабандата на стоки поражда периодично напрежение на отделни стокови пазари. Практиката показва, че дъмпингът се поддържа от стоки, внесени чрез обикновена контрабанда или чрез извършени митническите измами със стойността и количествата на вноса. Така например в обувната промишленост от 800 новосъздадени предприятия едва 15 ще оцелеят от нелоялната конкуренция на контрабандния внос и митническите измами. Според браншовия съюз бюджетът на страната губи годишно над 8 млн. лева поради горните деяния. Ако в България се продаваха само родни обувки вместо вносни, в страната щяха да останат около 25 млн. лева. Годишно производителите на обувки у нас губят половината от поръчките си от търговците на дребно, които ги заместват с евтин внос, и не реализират поради тази причина печалби от около 500 000 лева.

#### • Автомафията

Според данни на Интерпол 16 млрд.\$ печели годишно автомафията по света. След като натрупат печалби, престъпните групировки се захващат с наркобизнес и трафик на хора, опитвайки се след това да легализират тези пари.

В България бизнесът с крадени автомобили също носи значителни приходи на участващите в него. По някои оценки във всички разновидности на бизнеса с крадени автомобили у нас /рекет, кражби, разфасовка, износ/ се въртят около 50 до 100 млн. лева. В началото и средата на 90-те години обемите са били 2-3 пъти по-големи.

Най-разпространената напоследък практика в нелегалния автобизнес е рекетът. Сумите, срещу които собствениците откупуват автомобилите си обратно, обикновено варират от 1500 лева до 5000 долара. В повечето случаи крадците сами търсят контакт със собствениците на откраднатите автомобили.

Вторият начин за реализация на колите е разфасоването и пласирането им на части. Предпочитат се по-старите марки автомобили.

Освен продажбата на крадените автомобили вътре в страната, една значителна част от тях се пласират в чужбина. Като правило никой не тръгва да рекетира собствениците на коли-уникати /луксозни марки/. Пласментът им зад граница носи на автомафията около 50 на сто от пазарната стойност на такива автомобили. Парите се разпределят между участниците във веригата. В бизнеса с крадени автомобили са замесени известни силови групировки, държавни чиновници, митничари, полицейски служители. Според полицейски източници рушветите на граничните служители за “чадър” при постоянен канал за експорт на откраднати автомобили може да стигне сумарно от 100 до 200 хил. лева. Изходните пунктове най-често са през Станке Лисичково, Златарево, Русе, Силистра, пристанище Варна.

Факт е, че при всяка смяна на властта определен контрабанден канал губи политическата си подкрепа. На практика чрез съществуващите нелегални трасета политическите контролират икономическия елит на страната, който е близък до една или друга партия, като му осигуряват /естествено не безкористно/ предимство в пазарната

среда, елиминирайки принципите на конкуренцията. Контрабандата е стимулирана от високия процент сива икономика, включваща и разклонена система за сива търговия на едро и дребно. България влезе в ролята на посредник в сивия контрабанден поток на петролни продукти, оръжие и стоки наред с традиционните наркочанали и техните нови разклонения. В макроикономически план трансграничната престъпност се превърна във важно средство за незаконно преразпределение на националното богатство. Поради отворения характер на българската икономика само легалният трафик на стоки през митниците генерира над 40% от постъпленията в бюджета на България, а вносно-износните транзакции съставят 2/3 от брутния национален продукт. Поради тази специфика чрез границите се разпределят повече богатства, отколкото чрез приватизацията на държавната собственост.

Пресичането на трансграничната престъпност в страната обаче би било невъзможно без решителното противодействие срещу системната корупция в рамките на правозащитните и контролиращи органи. Огромна част от престъпленията и нарушенията при вноса и износа на стоки, наркотици и оръжие, както и при трафика на хора, се извършва с престъпното съдействие на служители на митниците, НС “Гранична полиция”, както и на други държавни структури, осъществяващи контрол при границата и във вътрешността на страната. Корупционните вериги са част от системната контрабанда или т.нар. контрабандни канали, а средствата за подкупване на държавни служители представляват “производствени разходи” за шефовете на контрабандата.

Когато говорим за контрабандна дейност, трябва да отчитаме икономическия характер на предпоставките за поява на митнически нарушения и престъпления. Те са пряка последица от икономическата среда в страната и са силно повлияни от редица криминогенни фактори, сред които на първо място е високото равнище на сивата икономика и високата ликвидност на контрабандно внесените стоки.

При анализа на контрабандата и свързаните с нея сива икономика и корупция се очертават и някои благоприятни регионални процеси, които създават условия за нормализиране на трансграничната търговия и за ограничаване на контрабандата и другите форми на митнически нарушения в страната. Така например с утвърждаването на пазарни икономически отношения и по-конкретно с навлизането на големи многонационални компании и на известните световни вериги от типа хипер- и супермаркети много от традиционните сиви пазари за различни групи стоки започнаха да се свиват. Може да се констатира, че в сравнение с корупционните схеми от близкото минало през периода 2001-2002 г. в Агенция “Митници” няма признаци за политическа корупция, т.е. за разпределяне на приходите от контрабандата на политическо равнище.

ТАБЛИЦА 3.3.15. Обща класификация на контрабандата и свързаната с нея корупция

Действащи лица	СХЕМА/тип незаконна дейност	Последиствия
<p><b>1. Голяма организирана група,</b> действаща на национално равнище</p> <p>Повечето членове на групата не се познават, но знаят за организацията. Лидерите ѝ имат възможност да влияят на кадрови решения в правозащитните органи.</p> <p><b>Суми за подкупи:</b> месечно от 10 до 50 хил. долара</p> <p><b>2. Малка организирана група</b></p> <p>Действа в отделен регион или 1-2 Районни митнически дирекции (РМД).</p> <p><b>Суми за подкупи:</b> до 5 хил. долара месечно</p> <p><b>3. Тип "Тандем":</b> митничар + служител от КПП</p> <p><b>Суми за подкупи:</b> 5 хил. долара на камион 20 т. и 1,5 хил. долара на камион до 10 т.</p> <p><b>4. Индивидуални операции:</b> служител от когото и да е оперативно звено, в повечето случаи редови митнически инспектор.</p> <p><b>Суми за подкупи:</b> в зависимост от типа на МУ и работното място до 2,5 хил. долара месечно.</p> <p><b>5. Индивидуални операции:</b> редови митнически инспектор или ръководител от ниско ниво.</p> <p><b>Суми за подкупи:</b> 20 до 200 лв. месечно.</p>	<p>Вносител/и ➔ оперативен/и граничен митничар/и + ръководител от местно ниво ➔ служители от структура на МВР, осигуряващи транзита до вътрешно Митническо управление(МУ), в много случаи и проверката там ➔ вътрешно МУ, ръководител от местно ниво ➔ ръководител от висше ниво ➔ политическо лице (или лице с влияние в политиката), осигуряващо административен комфорт на другите и краен получател и разпределител на подкупите. Участват около 5% от служителите</p> <p>Вносител + бивш или действащ висш митничар ➔ ръководител МУ + бивш или действащ служител на МВР (неутрализира неудобни служители или предупреждава за проверки) ➔ оперативен инспектор/и. 10% от служителите</p> <p>Т. нар. "чиста контрабанда" – преминаване на товари без регистрация на гранична митница – "вдигната барьера". 10% от служителите</p> <p>Вносител ➔ митнически служител (в много случаи участие на прекия ръководител, изразяващо се в бездействие). 20% от служителите</p> <p>Прекалено стриктно спазване на несъществени процедури. Несъществуващи в Закона изисквания. Заплаха за щателен физически контрол на стоката. Изнудване на психологическа основа. До 60% от служителите</p>	<p>Застрашава цели отрасли на икономиката. Създава социално напрежение сред браншовите организации. Постава под съмнение обществения договор.</p> <p><b>Загуби за Държавния бюджет:</b> до 50% по съответната номенклатура стоки.</p> <p>Създаване на аморална кадрова обстановка. Обуславя корупционно поведение от стопанските субекти. Негативно влияние върху чуждестранните инвеститори.</p> <p><b>Загуби за Държавния бюджет:</b> от 5 млн. лв. нагоре (до 30%),</p> <p><b>Загуби за Държавния бюджет</b></p> <p>Създаване на условия за трафик на забранени стоки (наркотици, оръжие).</p> <p>1, 2 до 10 фирми-вносители заплащат 10 до 30% по-ниски данъци. Предвид някои промени в данъчното законодателство (ДДС-данък печалба) явлението е запихващо.</p> <p>Нема фискални последици за Държавния бюджет. Изключително отрицателни последиствия върху стопанските субекти. Формира отрицателен облик на администрацията.</p>

Източник: "Корупция, контрабанда и институционална реформа", Център за изследване на демокрацията, С., 2002 г., с.18.

- **Антикорупционна реформа в митниците и тяхната дейност по пресичане на незаконния трафик<sup>4</sup>**

#### **Реформата в Агенция “Митници” и сътрудничеството с “Краун ейджънтс”**

Реформирането на митниците бе сред приоритетите на НДСВ в съответствие с акцента на движението върху почтеността и борбата срещу корупцията. Подобна ориентация бе напълно оправдана с оглед на проблемите, пред които бе изправена тази институция при управлението на правителството на Иван Костов (1997–2001 г.). Опитът за радикални промени, предприет от екипа на г-н Емил Димитров от есента на 2001 г., обаче се оказа неуспешен. След изтичането на шестмесечния му мандат през февруари 2002 г. бе отчетен спад на постъпленията при нарушена координация между отделните компоненти на митническата администрация както на централно равнище, така и в цялата страна.

Една от най-съществените причини за негативния резултат от първия етап на реформата бе липсата на цялостна визия и свеждането на промените до кадрови рокади, както и схващането, че шефът на митниците с още няколко съмишленици ще може лично да осъществява контрол върху целия личен състав на Агенцията. От друга страна, в активите на действията на Емил Димитров могат да се впишат временното затваряне на някои контрабандни канали в резултат на уволненията и поредицата от внезапни проверки, особено на КПП “Кулата” на границата с Гърция.

Актуализираната Бизнес стратегия на Агенция “Митници” за периода до 2006 г. съдържа следните приоритети:

- адаптиране на митническата администрация към изискванията на Европейския съюз;
- засилване на сътрудничеството между митниците, икономическите оператори, бизнеса и обществеността;
- повишаване събираемостта на митническите и другите държавни вземания;
- противодействие на митническите и валутните престъпления.

Основният ориентир за това, което става в Агенцията, е очевидният акцент върху събираемостта на митническите и другите държавни вземания като абсолютен приоритет за правителството, изправено пред засилващи се финансови затруднения и обществен натиск. По този пункт митниците отчетоха скромнен напредък. Така например през септември 2002 г. бе отбелязан ръст с над 42 млн. лв. на приходите в бюджета в сравнение със същия месец през 2001 г. Общо за деветте месеца на 2002 г. бе отчетен ръст от 98 985 941 лв. нетни приходи в бюджета в сравнение със същия период през предходната година.

В началото на 2002 г. правителството предприе безпрецедентна стъпка с привличането на британската консултантска компания “Краун ейджънтс” (Crown Agents) за подпомагане на реформата в митниците.

Още от самото начало обаче процедурата по наемането на компанията, както и параметрите на нейния ангажимент с митническата реформа в страната, бяха подложени на критика от страна както на опозицията, така и на гражданското общество

Макар че някои от тези аргументи – особено обвиненията в недостатъчна публичност – имат сериозни основания, не може да се отрече и фактът, че част от най-шумните обвинения бяха израз на партийни и частни интереси, които не съвпадат с националния интерес и с приоритетите на реформата.

<sup>4</sup> Вж. по-подробно: *Корупция, контрабанда и институционална реформа, Център за изследване на демокрацията, С., 2002 г., с. 62-70.*

Особен интерес и завишени очаквания предизвика дейността на мобилните митнически екипи на “Краун ейджънтс”, митническата администрация и МВР по осъществяване на контрол върху МПС във вътрешността на страната, която започна в края на август 2002 г.

**• Сивата икономика като главен източник на средства на икономическите групировки, оказващи натиск върху държавни служители и върху държавата като цяло**

Една от специфичните особености на проблема “корупция-контрабанда” е в това, че се генерира не само натиск от страна на правозащитните институции върху престъпния контрабанден алианс, но и обратното – чрез своите лобита във властта контрабандистите и онези чиновници, които са на тяхна издръжка, на свой ред оказват възпиращо влияние върху опитите за реформиране на институциите и ограничаването на корупцията в тях. Тогава, когато няма ясна политическа воля за пресичането на контрабандата и за прочистването на правозащитните и контролните органи от корумпирани лица, съотношението на силите се променя в полза на организираната престъпност, а отклоняването на мръсни пари за финансиране на политически партии води до симбиоза между властта и подземния свят т.е. държавата изпада в зависимост и в подчинение на определени частни интереси – т.нар. “завладяване на държавата” (state capture).

Взривообразният ръст на трансграничната престъпност през последните 12 години доведе до възникването на криминална инфраструктура, поддържана и развивана от появилите се през този период престъпни групировки и полулегални силови структури, като именно незаконният трафик се явява техен основен източник на доходи.

Големият проблем е доколко комплексът “корупция-контрабанда” се осмисля като приоритет на държавната политика и на дейността на политическите субекти. Подобно омаловажаване на тези сравнително нови предизвикателства, придобили особен размах в условията на прехода, намира израз и в липсата на адекватна институционална инфраструктура и работещи механизми за противодействие.

## Литература

1. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
2. Икономическата цена на корупцията, *Коалиция 2000* / Център за икономическо развитие, 1999, София
3. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция, Център за изследване на демокрацията, 2000, София
4. Корупция, контрабанда и институционална реформа, Център за изследване на демокрацията, 2002, София
- Вж. «<http://www.anticorruption.bg>» – Българският антикорупционен портал

## Въпроси

1. Какви са критериите за дефиниране на скритата икономика?
2. Посочете какви методи се използват при измерването на сивата икономика?

3. Какви контрабандни канали съществуват и как се води борбата с контрабандата и трансграничната престъпност?
4. Какви мерки включва антикорупционната реформа в митниците?

### Ключови термини

**Сива икономика** - тя може да бъде описана на базата на два основни критерия:

- занижени или скрити от отчетност доходи в разрешената икономическа дейност;
- доходи от незаконна дейност.

**Контрабанда** - /ит. contrabando, идва от bando-правителствен указ и contra-против/ според икономическото разбиране на това понятие е свързана: 1/с незаконното прехвърляне през държавната граница на стоки, валутни ценности и други предмети, т.е. прехвърлянето им е свързано с нарушаване на митническото законодателство; и 2/с тайното пренасяне или прехвърляне на стоки през държавната граница с цел избягване плащането на мита, данъци, акцизи или други такси на държавата.

### Основни тези

1. Сивата икономика като цяло лишава държавния бюджет от постъпления и създава сериозни препятствия пред утвърждаването на пазарна икономика. Косвените индикации за корупция идват именно от т.нар. сива икономика.
2. Престъпният алианс между корумпирани чиновници и организираната престъпност, която контролира контрабандните и трафик-каналите, причинява огромни щети на националната икономика. Факт е, че при всяка смяна на властта определен контрабанден канал губи политическата си подкрепа. На практика чрез съществуващите нелегални трасета политиците контролират икономическия елит на страната, който е близък до една или друга партия, като му осигуряват /естествено не безкористно/ предимство в пазарната среда, елиминирайки принципите на конкуренцията.
3. Контрабандата е стимулирана от високия процент сива икономика, включваща и разклонена система за сива търговия на едро и дребно. България влезе в ролята на посредник в сивия контрабанден поток на петролни продукти, оръжие и стоки наред с традиционните наркочанали и техните нови разклонения. В макроикономически план трансграничната престъпност се превърна във важно средство за незаконно преразпределение на националното богатство.



### 3.4. Бизнес коалиции, корпоративно управление и антикорупция

Тодор Ялъмов

#### План

1. Глобализация и антикорупция
2. Корупцията в частния сектор
3. Частни интереси и институционална среда
4. Бизнес асоциациите в България и антикорупция
5. Корпоративно управление и антикорупция

Антикорупционният дебат в българското публично пространство незаслужено преекспонира механизмите за *ограничаване на търсенето* за сметка на *възпиране на предлагането* на ренти (незаконно облагодетелстване за сметка на непродуктивни трансфери). Мисленето на корупцията става повече във форма на *вземане*, отколкото на *даване*, а фокусът на противодействието ѝ е *вземаният*, а не *даваният*.

Сред обичайните заподозрени за широкото разпространение на корупцията са безличната лошо устроена държава, съдебната система, мафията или алчни администратори и политици от централно и местно равнище, които или толерират приятелски бизнес структури, или изнудват “честния” частник. Дори и да ни се случи да си поискаме или – още повече – да дадем (рушвет), виновен е или *другият* (вземаният), или *системата* (която налага корупцията като норма). Корумпиращият бизнесмен е или “жертва” – изнудван от митничари, данъчни или други инспектори и плащач, наложени от закупчици и доставчици, неофициални комисионни за сделки, или “ефективен мениджър”, плащач рента, за да си свърши работата по-бързо, по-евтино или по-качествено.

Оправдаваме девиантното си поведение със системата - “*така правят всички*”, с квази-пазарни аргументи за “*всичко си има цена*” или, разглеждайки го като спестяване на разходи към (лошите) институции за сметка на “*справедливо довъзнаграждаване*” на нископлатен (добър) служител.

Корупцията се възприема като *болест*, причинена отвън, или като *ефективен инструмент* за постигане на краткосрочни икономически интереси.

Болестта се оказва устойчива, контрапродуктивна и дори “флиртуваща” с очаквания “лекар” – колкото повече *нулево толерантни* към корупцията стават външните за фирмите на даден пазар институции, толкова повече се увеличава търсенето на ренти в тях – първо като цена, а след това и като количество.

Целта е не да се обвинява бизнесът или да се оневиняват правоприлагащите органи, нито пък песимистично да се обезкуражават желаещите да се борят с корупцията, а точно обратното – да се *аргументира* защо *именно* бизнесът, индивидуално и организирано, трябва и може да се противопоставя на корупционните практики с оглед постигането на по-добри икономически резултати. Без изграждането на вътрешни (за фирмите на даден пазар или икономика), възпиращи предлагането на ренти механизми, всеки опит да се атакува корупцията отвън (чрез административната рамка за правене на бизнес или съдебната система) ще доведе до *неуспех* или дори до *обратен ефект*.

Основна отправна точка тук е *твърдението*, че корупцията е *по-скоро симптом, отколкото болест*.

*Корупция се появява там, където има неефективност, където няма прозрачност и отговорност и има голяма дискреция.*

*Малко* корупция може да се интерпретира като *смазка*, преодоляваща *триенето* на транзакционните разходи, но наличието на *много* корупция демонстрира необходимост от други правила на играта. Малко фирми обаче имат пряката възможност да влияят на регулативните и правоприлагащите системи, особено без да попаднат в *голямата корупция* или завладяването на държавата. Липсват опит, знания и традиции, правила на взаимодействие, стабилност, гражданска култура и дългосрочни хоризонти и от страна на политиките, и от страна на фирмите. В ситуация на несигурност, непълни договори, ниски степени на доверие и прилагане на и без това често променяната нормативната база, един адекватен инструмент за защитата на собствените и договорните права на фирмите е саморегулирането на дейността на критична маса от бизнеса.

Моралният хазарт в игра, основана на правила, които са изработени или приети от участниците, е по-малко приемлив от този в игра, наложена с външни правила. Фирмите и пазарите с високо ниво на доверие и кооперираност са по-ефективни в сравнение с тези, функциониращи в добра правоосигурителна система със стандартни отношения принципал-агент.

Може да се формулира хипотезата, че *чрез самоорганизация и налагане на вътрешни правила, фирмите могат да преодолеят неефективностите, пораздащи корупция, и да намалят предлагането на ренти*. Нещо повече, без подобни мерки всеки опит за екзогенно (външно) за пазарите и фирмите преодоляване на корупцията ще бъде или кампаниен, или контрапродуктивен.

## 1. Глобализация и антикорупция

Борбата с корупцията до преди няколко десетилетия се смяташе за запазена територия на националните правоохранителни органи, неетичното бизнес поведение биваше атакувано предимно от религиозни или екологични организации, а двойните стандарти *“ние-те”* оправдаваха корупцията и лошото поведение *зад граница* или *спрямо другите*. Редица страни (дори европейски) са третирали плащането на подкупи в чужди страни като данъчно признат разход до средата на 90-те години. Моралното послание е, че държавата е насърчавала корупцията като стратегически инструмент за завладяване на нови територии. Корупцията, политическите връзки и специалните служби са играли съществена роля в навлизането, разработването и отстояването на не един пазар по света за големите страни-износители и от двете страни на желязната завеса. От друга страна, корумпираността в дадена страна действа като протекционистична бариера пред чуждите фирми и особено спрямо тези от по-малко корумпирани държави.

Оказва се, че големите губещи от корупцията в третия свят са фирмите от САЩ. Още през 1958 г. се прекратява практиката на данъчно приспадане на подкупите, а през 1977 г., покрай аферата Уторгейт, Конгресът успява да инкриминира подкупването на чужди представители. При равни други условия фирмите от Франция и Германия имат

конкуrentното предимство да могат да подкупват в чужбина, при това субсидирано, десетилетия наред.

Като реакция, САЩ – правителство, търговски камари и бизнес асоциации, частни фондации и университетски изследователи, се утвърждават като най-яръстият и системен противник на корупцията по света. Фактът, че САЩ са международни лидери в борбата с корупцията не означава, че там няма корупция, нито че е най-малко (обикновено скандинавските страни са много по-напред в класациите), но че са налице ефективни механизми за разбирането и противодействието ѝ. Корупцията *не намалява* разходите, тя увеличава *несигурността*. Корупцията *не носи* нови поръчки, тя *разрушава* пазара. Корупцията в *другите* страни ни вреди *тук*. Борбата с корупцията е *не само задължение* на прокуратурата и съда, тя е и *социална отговорност* на *фирмите*, заинтересовани от икономически растеж, а така също и на *гражданското общество*.

Глобализационните процеси, протичащи в световната икономика и политика, несъмнено трансформират и борбата с корупцията в международен план. Глобализацията не само направи света по-малък и по-взаимозависим, тя интегрира корупционните практики, но и постави по-остро проблемите на доброто управление. Докато през 1977 г. *Международната търговска камара* препоръчва на страните да противодействат на корупцията (*за получаване и задържане на бизнес*) само в “рамките на териториалната си юрисдикция”, то през 1996 г. препоръката за действие е разпространена и *върху всякакви други изнудвания и подкупи* съгласно “юрисдикционни и други основни правни принципи”. Наред с международни институции като *Организацията за икономическо сътрудничество и развитие*, в сложната антикорупционна мозайка се впитат и частни организации като *Прозрачност без граници* и *Международен форум за бизнес лидери*, както и публично-частни партньорства като *Коалиция 2000*, префокусирайки антикорупцията от чисто полицейска задача към проблем на саморегулирането на частния бизнес.

Антикорупционните промени в САЩ през 60 – 70-те години, въпреки че са доминирани от политическа и правоохранителна реторика, правят възможно широкото прилагане на корпоративни кодекси за добро поведение - повече от икономическа целесъобразност, отколкото от пуританство. Тридесет години по-късно Американската агенция за международно развитие поставя като основно изискване за фирмите под-изпълнителки на договори за възстановяването на Ирак да имат приет етичен кодекс. *Моралното* става *единно и изгодно*. Частните фирми си налагат по-високи *морални* стандарти и *социална отговорност* в очакване за по-добър *пазарен резултат*. За да успеят в глобализиращата се икономика, фирмите (и собствениците им) трябва да се научат да бъдат достойни корпоративни граждани и да се справят колективно с дефектите на търсенето на ренти.

## 2. Корупцията в частния сектор

Тревожно е, че търсенето на ренти и злоупотребите не се ограничават само във взаимодействието на представителите на публичния с частния сектор, а съществува като устойчива практика и във вътрешнофирмените и междуфирмените отношения. Корупционните практики “*cash back*”, поръчките материали в пресата, ограбването на миноритарните акционери в процеса на масовата приватизация и дори свръх-

корумпираното ни футболно първенство са все симптоми на морална недостатъчност и *системен* проблем на прехода. Те демонстрират, че не е достатъчно да има “*по-малко държава*” в икономиката, за да има “*по-малко корупция*”.

Първата половина на прехода (до 1997 г.) беше сериозно доминирана от застрахователен и охранителен *рекет*, финансови *измами* (пирамидите, източването на банките) и разнообразни *изнудвания* (относно цени и доставчици). Разбира се, всички тези рентниерски практики с огромен негативен социален и икономически ефект бяха възможни заради политическата нестабилност и институционалната слабост на държавата и в частност на правоохранителната система и мотивирани от необходимостта от “*първоначално натрупване на капитала*”. Може да се твърди, че в България се е формирала дуалистична икономика – една “*нормална*”, обхващаща стратегическите чужди инвестиции и новосъздадени местни предприятия с пазарна ориентация, и друга – “*вързкарска*”, обвързана с бившите специални служби, комунистическата номенклатура или сменящите се правителства, която постига резултатите си с предимно непазарни средства. В тази дуалистична икономика корупцията за едните е проблем и/или стратегия за оцеляване, докато за другите е стратегия на растежа и бизнес стандарт.

Втората половина на прехода и по-специално правителствата на Стефан Софийски и Иван Костов стартираха едно “*изсветляване*” на бизнеса и “*нормализиране*” на бизнес-отношенията в частния сектор чрез подобряване на цялостната институционална рамка на пазара. Агентите на антикорупционната промяна бяха гражданското общество (*Коалиция 2000* и *Прозрачност без граници*), организираният про-пазарен бизнес в лицето на асоциации като БАИТ<sup>1</sup> и БМСА<sup>2</sup>, а така също и “*гущери*”, които искаха да се отделят от опашките си (големи контрабандисти например) и отделни политици. С разширяване на хоризонта на планиране (дължащ се най-вече на ефективното функциониране на Паричния съвет) фирмите започнаха да разпознават частния си дългосрочен интерес от общото спазване на правилата за добро и етично поведение. Нещо повече, стъпка по стъпка браншовите съюзи и бизнес асоциациите започнаха да се променят от чисти лобисти (преференции за техните членове или сектора като цяло) в саморегулатори (подобрявайки бизнес средата чрез създаване на нетърпимост към фирми с неетично поведение).

Все пак, показателен е фактът, че едва около една трета от фирмите<sup>3</sup> смятат, че корупцията в частния сектор е по-малък проблем от корупцията в държавната администрация. 26% от фирмите в икономиката ни смятат, че корупцията в частния бизнес представлява голям проблем, а 30.3% я оценяват като среден проблем.

<sup>1</sup> Българска асоциация за информационни технологии.

<sup>2</sup> Българска международна стопанска асоциация (BIVA).

<sup>3</sup> 57% от анкетиранияте фирми (извадка цяла икономика) са собственици, 21% - директори или управители, 11% - финансови мениджъри или главни счетоводители, 7% мениджъри от средно ниво, останалите са на друга позиция. При фирмите на борса анкетиранияте са по 36% директори, 37% финансови мениджъри, 17% мениджъри от средно ниво и 4% собственици.

ТАБЛИЦА 3.4.16. Корупцията в частния сектор в сравнение с обществената

Корупцията сред контрагентите по веригата в бизнеса в сравнение с корупцията сред държавната администрация е:	Целият бизнес	Публичните компании
По-голям проблем	11.6%	16%
Еднакъв проблем	53.5%	54.7%
По-малък проблем	34.9%	29.3%
База – брой отговорили/извадка – брой фирми	372/447	75/90

Източник: Витоша рисърч, февруари-март, 2003 и собствени изчисления<sup>4</sup>.

Разбирането на важността на проблема “корупция в частния сектор” се основава на личен опит, а не на информацията от медиите. От една страна, ако човек разчита на медиите, за да прецени важността на проблема, едва в 18% от случаите ще каже, че е *голям проблем*, докато личният опит дава достатъчно аргументи – в 33% от случаите, че корупцията в частния сектор е *голям проблем*. Нещо повече – оказва се, че позицията във фирмата е от съществено значение за оценката на “вътрешната” корупция между частните фирми. Управляващите (членовете на УС, директорите и главните счетоводители) не възприемат този феномен като заплаха или поне не в такава голяма степен, както собствениците (Таблица 3.4.17.). Обяснението е, че управляващите може би имат отклоняващо се поведение от интересите на собствениците и че корупционните практики по-скоро облагодетелстват първите за сметка на вторите.

Проявите на корупцията в частния сектор са многолики. От една страна, това са подкупите за получаване на кредит – 14% от анкетиранияте фирми споделят, че през последната година им е поискан подкуп от банкери, като половината – 6.7% реално са дали такъв. Трябва да се отбележи, че въпреки големия напредък в кредитирането на населението и частния сектор, поставено на сравнително ясни правила, “наследството” от преди 1998 г. продължава да разяжда пазара. Банките увеличават своята безкомпромисност в уволняването на корумпирани служители, но за съжаление, дори когато е на базата на системни оплаквания от клиенти, това не става известно (нито на широката общественост, нито на компетентните органи). Дискрецията на кредитните инспектори се състои основно в признаване и оценка на обезпеченията на кредита, а понякога и на дохода, което резултира в крайния размер на кредита.

**Казус: Дискрецията на кредитните инспектори**

*В края на 2002 г. чужда (не приватизирана) и с добра репутация банка не признава устойчив (регулярен и растящ за период от три години) доход на неин клиент (кандидат за жилищен кредит), проследим както от собствените ѝ банкови извлечения, така и от данъчни декларации за последните две години. Признатият доход се равнява на около една трета от реалния. Нещо повече, банката не признава пазарната оценка на имота от специализираната фирма, която тя е препоръчала (една от три) и за която клиентът надлежно е платил. В края на краищата признатата сума е по-ниска и от двете данъчни оценки на имота (правени през последните две години) и с 23% по-ниска от реално платената цена, а отпуснатият кредит се равнява на 73% от искания. Въпреки че в този случай не е имало подкуп, той е показателен за дискрецията на кредитните инспектори.*

<sup>4</sup> Проблемността на корупцията в двете цитирани сфери се оценява от респондентите по 4 степенна скала (не е проблем, малък проблем, среден проблем, голям проблем) и след това се сравняват ранговете.

ТАБЛИЦА 3.4.17. Проблемност на коруциата по област и тип респондент

Позиция на респондента във фирмата	Собственик		Съдружник		Член на управителен съвет		Директор-Управител		Гл. счетоводител, Финансов мениджър		Мениджър, Директор на отдел		Друг	
	коруциите по веригата	административните служители	коруциите по веригата	административните служители	коруциите по веригата	административните служители	коруциите по веригата	административните служители	коруциите по веригата	административните служители	коруциите по веригата	административните служители	коруциите по веригата	административните служители
не е проблем	21%	6%	19%	8%	40%	17%	29%	10%	27%	15%	15%	7%	29%	11%
е малък проблем	20%	18%	11%	10%	20%	50%	22%	12%	23%	29%	30%	26%	29%	11%
е среден проблем	31%	32%	36%	34%	40%	33%	26%	34%	30%	29%	33%	33%	14%	33%
е голям проблем	28%	45%	34%	48%	0%	0%	22%	44%	20%	27%	22%	33%	29%	45%

Източник: Витоша рисърч, февруари – март, 2003 и собствени изчисления. Поради закръгляването сборът от процентите може да бъде 99% или 101%.

Почти същото съотношение като при вземането на кредити се открива и в отношенията на фирмите със закупчиците (или вземащите решение за поръчките). 13% от анкетираните фирми директно се оплакват, че им е бил искан подкуп от бизнесмени. 6.3% от фирмите реално са платили, за да вземат поръчка на голяма компания (не непременно държавна) през последната година. Когато се разгледа по-голям период обаче, 11% от анкетираните компании са плащали някога за поръчка на голяма компания. Ако се преизчисли дялът на давалите подкуп за поръчка на базата на получавалите поръчки, ще се получи още по-внушителен дял от 22%. “Цената” варира между 3-5% и 6-10% (двата интервала се споменават еднакво и най-често) от стойността на поръчката<sup>5</sup>. Почти година по-рано в едно изследване на *Асоциация Интегра* представители на малкия и средния бизнес се оплакват<sup>6</sup> от проблеми със закупчиците във веригата: в 36.3% от случаите закупчикът нарушава търговската тайна и в 24.9 % – иска подкуп.

През последните една-две години се утвърди понятието “*cash back*”, което най-точно обяснява корупционните схеми на закупчиците. Фирмата доставчик (много често – рекламни агенции) се договаря да “върне” част от получените по договора пари на “свързано” лице с (или директно лично на) вземащия решението. Друга форма е “търсенето” на подставени оферти, които изкуствено да позиционират като изключително добра някоя конкретна сделка (пак през 2002 г. една нова социологическа агенция иска изкуствено завишена оферта от “приятелски” конкурент за конкурс в БНТ). “Услугата” обикновено не се плаща, а се “връща”. Изтичането на информация срещу заплащане представлява също сериозен проблем за бизнеса<sup>7</sup>, а така също и злоупотребата със служебното положение за лични цели (като дълги частни телефонни разговори, служебни коли за частни цели, сексуален тормоз и др.).

Любопитни инцидентни случаи през последните две-три години представляват предлагането на подкуп от среден мениджър на интернет доставчик на мениджър на голям клиент срещу това да не се оплаква от влошеното качество на услугата и натискът от среден мениджър на голям донор върху частна изпълняваща агенция да служи като “пощенска кутия” за сума, равняваща се на 25% от договора, предназначена за “приятелски кръг” на министър.

За сравнение с по-горе цитираните данни, 4% от фирмите споделят, че им е бил искан подкуп от журналисти, 16% – от служители в министерства и 22% – от общински служители (от базата са изключени нямалите контакт със съответната група). Подкупите имат негативен ефект – средно 11.5 % от компаниите за три годишен период споделят, че са загубили сделка заради конкурент, който е дал подкуп (*Графика 3.4.24.*). В същото време трябва да се отбележи, че частните фирми имат способността да се освобождават по-бързо от “свободните ездачи” в сравнение с държавната (централна и местна) администрация.

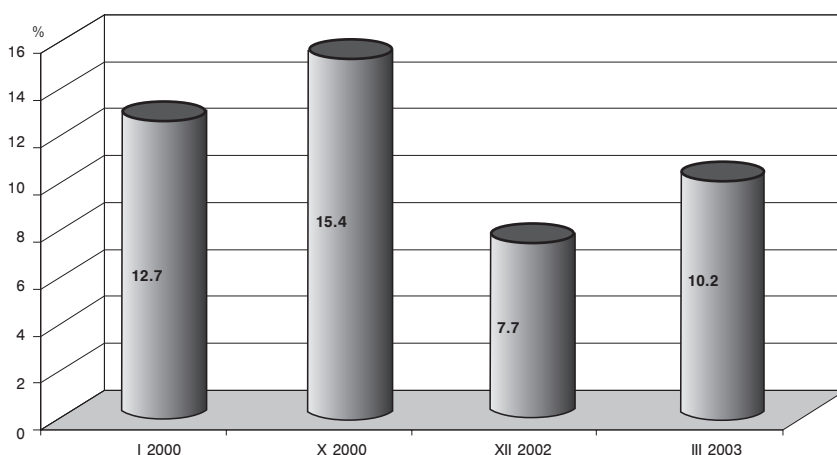
Като цяло изводът, който може да се направи е, че корупцията в частния сектор е **по-малко разпространена** в сравнение с обществения сектор, но също толкова **системна и проблемна**. Въпреки че чуждите инвеститори имат стратегии за справяне в силно

<sup>5</sup> Витоша ривърч, февруари-март, 2003

<sup>6</sup> Вж. Руслан Стефанов, *Корупцията в частния сектор: Тенденции, ефекти и начини на противодействие*, Център за изследване на демокрацията, 2003

<sup>7</sup> Интервю с управляващ директор на издателски бизнес, Юни, 2003

**ГРАФИКА 3.4.24. Погкупите “развалят” пазара (% гружества, на които ‘често’ се е случвало да не осъществят гадена сделка, защото конкурент е гал погкуп)**



*Източник: Витоша рисърч и Руслан Стефанов, 2003*

корумпирана среда<sup>8</sup>, ако се задържи това положение, в страната ще влизат инвеститори с по-слаби “морални” принципи, което от своя страна само може да увеличи проблема.

### 3. Частни интереси и институционална среда

Наличието на корупция в частния сектор в България (и всяка друга страна) демонстрира наличието на множество неефективности във функционирането на икономическите институции. Пазарите, фирмите и другите координиращи механизми за размяне, добавяне и запазване на стойност очевидно не защитават системно и справедливо интересите на включените икономически агенти. Те просто “играят” различни игри – “завладяващите” държавата фирми или организирани групи по интереси участват в игра с положителна сума. Малките играчи на борсата участват в игра с (все още) нулева или дори отрицателна сума<sup>9</sup> – мнозина решават дилемата на затворника, а други печелят директно от правото да предоставят достъп до игри (пазари) и/или да продават влиянието си върху резултата. Частните интереси и собствените права на икономическите агенти не се защитават равнопоставено и предвидимо. Отговорът на потърпевшите фирми е в три посоки – от една страна, конкурирайки се с другите участници, те се опитват (краткосрочно) да намалят в сравнителен план общите си транзакционни разходи чрез трансфер на рента и отклоняващо се поведение; от втора – кооперирайки се

<sup>8</sup> Например, влизане чрез джойнт-венчър с местно лице (което се предполага, че решава корупционните случаи). Вж. Smarzynska, B. and Wei, Shang-Jin. 2000. *Corruption and the Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence*. World Bank Working Paper 2360. The World Bank, Washington D.C.

<sup>9</sup> Това твърдение е по-скоро хипотеза, базирана на изказване на бившия финансов министър Муравей Радев пред Български Великден 2000

(дългосрочно), формират нови институции (бизнес асоциации или неформални мрежи), които “подобряват“ правилата на играта (или дискриминират някой от участниците); и от трета – вглеждат се в себе си (социално отговорно) и променят корпоративното управление - сложния нексус на взаимоотношения на акционери, бордове, мениджъри, контрагенти, служители и околна среда.

Една от очевидните особености на частните интереси е, че те почти винаги си противоречат. Субектите (частни лица и фирми) на тези интереси сключват договори<sup>10</sup>, за да намалят несигурността в отношенията си. Изравнявайки очакванията си за поведението на другите и за решаването на противоречията в интересите си, икономическите агенти подобряват резултатите си (и полезността от действията си). Институционалната инфраструктура на една икономика осигурява именно механизмите за защита на интересите и правата в създаването, размяната и запазването на стойност. Средата за правене на бизнес се характеризира от два допълващи се типа управленски (*governance*) институции – **публични** и **частни**.

**Първите** касаят законите и тяхното прилагане - най-общо това е правоохранителната и правораздаващата ни система. Общественият дебат обикновено фокусира вниманието ни върху прокуратурата и системата от съдилища, но изключва мястото, ролята и ефективността на такива важни регулаторни органи като *арбитражните съдилища*, *комисията за защита на конкуренцията* и *специализираните надзорни комисии*.

Законите и прилагането им регулират не само между-фирмените отношения, но и вътрешно-фирмените такива.

Не само заради факта, че фирмите нямат доверие на съдебната система, която е бавна и често скарана със *здравия разум*<sup>11</sup>, пренебрегва общественото мнение и може би представлява най-големият проблем за влизането ни в Европейския съюз, но и поради факта, че освен законите в икономиката съществуват и други *норми – социално-културни* и *професионални*, които управляват взаимоотношенията на фирмите, са необходими допълнителни дисциплиниращи (управленски) институции.

Допълнителна аргументация е, че в много случаи транзакционните разходи за решаване чрез публичните институции на вътрешно-фирмен проблем са много високи. Най-често става дума не за трудово-правни взаимоотношения, а за отношенията в сферата на *корпоративното управление* – например незачитане на интересите на миноритарните собственици и извличане на рента от страна на мениджърите поради липса на достатъчен контрол и прозрачност.

Практиката на развитите демокрации показва, че вторият тип управленски институции - **частните управленски институции**, са съществени за прилагането не само на *частните* норми, но и на съобразяването с публичните (законите). Сред тях най-важни са *институциите на корпоративното управление*, които се дефинират като “организациите и правилата, които въздействат на очакванията за (и директно на – б.м.) упражняването на контрола върху ресурсите във фирмите”<sup>12</sup>. Те, разбира се, действат в тези фирми, в които има разделение на собственост и контрол (обикновено големите корпорации –

<sup>10</sup> Всъщност и самите фирми представляват комплекс от договорни отношения, обикновено по-дългосрочни от договорите в пазара.

<sup>11</sup> Щом е възможно в нашия правен мир да съществува решение, че 600 кг. синтетичен наркотик е за лично ползване (дори и личната доза да не е законово регламентирана).

<sup>12</sup> World Bank, 2002 World Development Report 2002, p.55

публични акционерни дружества). При малките и средните предприятия (в българския случай – преобладаващи са дори микро-фирмите) това са бизнес асоциации, занаятчийски или професионални асоциации, движения за етично поведение (включително религиозни) и кооперирането на фирмите в групи (например чрез франчайз) чрез осигуряване на спазването не само на продуктови стандарти, но и на определени норми на поведение - неотменно условие за принадлежност в групата.

Най-общо частните управленски институции могат да се разделят на три типа – *структури на собственост, бизнес групи и бизнес асоциации*<sup>13</sup>. Всички тези механизми имат определен антикорупционен потенциал, възпирайки предлагането на ренти чрез подобряване на *ефективността на пазарите* (чрез изглаждане на информационната анти-симетрия), увеличаване на *прозрачността* в управлението и разкриването на конфликти на интереси, намаляване на дискрецията на мениджърите и увеличаване на *отговорността* – както лична (гражданска и наказателна), така и социална (етична). Разбира се, при определени условия (ниска прозрачност и слаб административен капацитет на правоприлагащите органи) същите механизми могат да се използват точно за обратните цели<sup>14</sup>.

В страни с нисък доход на глава от населението доминира *силно концентрираната собственост*, която замества слабата защита на правата на собственост<sup>15</sup>. Концентрацията на собствеността дава информация и контрол на инвеститорите, и в крайна сметка – по-голяма сигурност за използването на техните ресурси в техен интерес. От друга страна, концентрираната собственост може да доведе до управленски проблеми между миноритарните и мажоритарните акционери както в публичните, така и в затворените дружества.

*Бизнес групите* са вторият централен механизъм за постигане на координирани икономически резултати. Те могат да обединяват разнообразни свързани лица – чрез капитала или чрез управлението (общи директори); търговски партньори; роднински или приятелски кръгове и др. Те се появяват като частен отговор на институционалната слабост на пазарите, предоставяйки вътрешен капиталов пазар, механизми за разрешаване на спорове и дори трудов и мениджърски пазар. Членството в група обикновено довежда до по-добри и стабилни резултати<sup>16</sup>, но може да има и негативни ефекти като намалена конкуренция (при малко на брой членове в групата, играещи на един пазар) и ефективност (при сравнително ниска квалификация и мотивираност на мениджърите), сериозни конфликти между частните и обществените интереси, нездрав трансфер на икономическо влияние в политическа власт и др. Сред най-известните групи по света можем да споменем *keiretsu* в Япония и *chaebol* в Корея. Групировките в България още не са систематично изучени, но най-често се коментират (в негативен контекст) следните: *Трон, Г-13, Орион, Олимп* и *Възраждане*.

За разлика от бизнес групите, които са по-затворени и малки (по брой членове), често нерегистрирани, по принцип не обхващат преки конкуренти и по-скоро нямат специални писани вътрешни координационни механизми, а разчитат на капиталовите и

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.58

<sup>14</sup> В тази връзка искам да напомня един афоризъм, че разликата между доброто ченге и добрия престъпник е само в мотивацията.

<sup>15</sup> La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 1999 *Corporate Ownership Around the World*, in *Journal of Finance* 54(2): 471-517.

<sup>16</sup> Khana, T., and Rivkin, J. W. 2001. *Estimating the Performance Effects of Business Groups in Emerging Markets*, *Strategic Management Journal*, 22:45-74.

неформалните връзки между участниците в групата, *бизнес асоциациите* са доброволни, дългосрочни, регистрирани, подновяеми и по-отворени партньорства между фирми от една или различни индустрии, включително преки конкуренти, които се обединяват, за да подобрят ефективността и разширят пазарите си. Бизнес асоциациите обикновено имат специфични вътрешни механизми за размяна на информация и вземане на решения, за налагане на репутационни наказания и за намаляване на транзакционните разходи при решаване на спорове. В някои случаи бизнес асоциациите участват в саморегулирането на съответния пазар (поради липса на законова уредба в България това се случва все още само на базата на *ad-hoc* решения на съответните министри за включване на представители на тези организации в процеса или пък на базата на репутационни споразумения). Една любопитна хипотеза<sup>17</sup> свързва мотивацията на някои шефове на бизнес асоциации много повече с доходите, получавани от подобни участия в публично-частни дейности и международни проекти и поради репутацията на позицията, която заемат, отколкото с дохода от собствения им бизнес, с който са членове на бизнес асоциацията.

Степента на саморегулация на фирмите – както от гледна точка на включеност на фирмите, така и по обхват (области), дълбочина (сила на приложение) и честност (липса на картелни споразумения) – е основна характеристика на институционалната среда за правене на бизнес и условие за по-добри икономически резултати и устойчив растеж.

#### 4. Бизнес асоциациите в България и антикорупция

Корените на съвременните бизнес асоциации (по света) лежат в средновековните търговски гилдии, Наполеоновите търговски камари и спонтанно самоорганизираните се фирми в англосаксонския свят през XIX век. Вероятно многообразието в бизнес организациите е дори по-голямо отколкото това между фирмите (понякога една фирма участва институционално в няколко организации, друг път асоциацията или клубът обхваща мениджърите или директорите на същата фирма). Дискутираните въпроси за това защо и как фирмите се обединяват в асоциации и какъв тип правна уредба на тези процеси е препоръчителна за страните в преход към пазарна икономика, кои асоциации “вършат работа” и кои “създават шум”, каква роля има организираният бизнес за развитието на демократичните процеси и устойчивия икономически растеж вероятно никога няма да имат еднозначен отговор<sup>18</sup>.

Българските бизнес асоциации все още не са системно изследвани, но може да се каже, че “пейзажът” е много разнообразен. Част от организациите могат да се определят като “наследници” на старите (закрити в края на 40-те години на миналия век) браншови структури (например Федерацията на хлебопроизводителите и сладкарите в България), “мутирала” образувания от социализма (БТПП и БСК), нови инициативи на бивши служители на специалните служби (БУЛАКТ), представителни и ефективни местни браншови асоциации (БАИТ и Асоциацията на търговските банки), чужди асоциации и

<sup>17</sup> Изказана от Тихомир Безлов, Стариши изследовател, Център за изследване на демокрацията, юни 2003

<sup>18</sup> По-подробно в: *Economic Reform Today Center for International Private Enterprise, Washington. No2/1995 Business Associations: Building Democracy; Pilgrim, Markus and Meier, Ralf. 1995 “Developing Chambers of Commerce, A primer on the Organization and Role of Chamber Systems”, Working Paper, CIPE, Washington; Recanatini, Franscesca and Ryterman, Randi. 2001. Disorganization or Self-Organization? The Emergence of Business Associations in a Transition Economy, Working paper No 2539, World Bank, Washington; Gordon, Gerald. 1996. “The redevelopment of Polish Associations.”, Association Management, Vol. 48, issue 2:57-59*

такива на чужди инвеститори (AmCham и ВІВА), малки “бутикови” организации (женски, локални), личностни (Форум на бизнес лидерите) и професионални (Клуб на директорите за връзки с инвеститорите) клубове. В някои случаи организациите се създават спонтанно – в отговор на конкретна заплаха (Асоциация на компютърните клубове), в търсене на “социално алиби” на бивши министри или като механизъм за “абсорбиране” на донорски фондове. Често те са по-скоро частни лобистки асоциации (Възраждане, Сдружение на безмитните магазини) или *one-man-shows*<sup>19</sup> (Интернет общество). От своя страна някои бизнес организации продължават кооперирането си чрез формални (федеративни), консултативни и оперативно координационни (коалиционни) споразумения помежду си, което е белег за зрялост и увеличена конкурентноспособност (например в ИТ сектора). За съжаление, все още има сектори (туризмът е идеален пример), където по-голямата част от фирмите не са обхванати в асоциации, а съществуващите представляват малки, враждуващи помежду си и с припокриващи се имена групи.

Заслужават отбелязване двете (специални и единствени) изследвания на бизнес асоциациите (Красен Станчев<sup>20</sup> и Фондация за развитие на предприемачеството (ФРП)<sup>21</sup>) в България, за съжаление с твърде противоречиви данни и трудно съпоставими изводи.

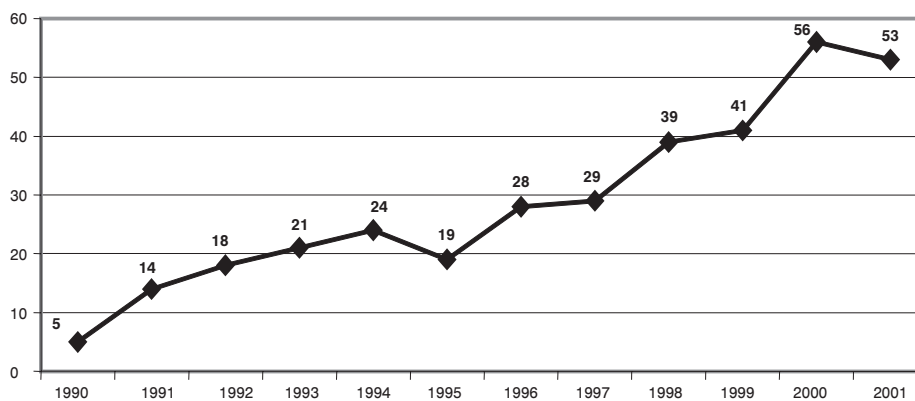
Красен Станчев оценява регистрираните асоциации на общо около 1500, от които малка част (5%) са “социалистическо наследство”. Бумът на новорегистрираните асоциации (50 % от всички) през първите две години на прехода (1989 – 1991) е последван от постепенно заглъхване до 1995 (всяка година има по-малко нови асоциации в сравнение с предходната), с локален пик 1994 – 1995 г. Учудващо е, че второто изследване показва точно обратния тренд (*Графика 3.4.25.*) и много по-малко бизнес асоциации (общо 350, но с претенции за национална значимост). Вероятно обяснението на този факт се дължи на противопоставянето на местното срещу националното самоорганизиране (видимо от локалните екстремуми 1994 – 1995 г.). Допълнителен фактор са започналите процеси на обединяване и засилване ролята на съществуващите (спонтанно възникнали по-рано местни, приятелски и прочее с частно значение) асоциации, докато нововъзникващите асоциации вече са силно специализирани (и поради това безусловно национални).

Докато изследването на Красен Станчев фокусира вниманието върху негативното възприемане на обвързаността на бизнес асоциациите с политическите сили, изследването на ФРП извежда като най-важен репутационен капитал именно застъпничеството и връзките с правителството. Най-важното различие във възприемането на бизнес-асоциациите според ФРП е между членове (силно положително) и не-членове, докато Красен Станчев извежда различието на местна vs. национална или столична база. Общото между двете изследвания е мнението, че бизнес-асоциациите все още не успяват ефективно да защитят всички представени в тях интереси (над 50% от фирмите-членки и почти 3/4 от не-членките смятат, че се защитават интересите само на част от фирмите) и че е необходима по-голяма прозрачност, отговорност и

<sup>19</sup> “Моно” или “соло” изпълнение. Използва се, когато институционалният капацитет на една организация съвпада с активизма на лидера ѝ.

<sup>20</sup> Stanchev, Krassen. *Business Associations in the Current Bulgarian Environment, Review of the Bulgarian Economy Series of Papers, Institute for Market Economies, Sofia, 1996*

<sup>21</sup> FED (Foundation for Entrepreneurship Development), *Development of Business Associations in Bulgaria (Summary), Sofia, 2002*

**ГРАФИКА 3.4.25. Брой новорегистрирани асоциации с национално значение по години**

*Източник: Владимир Павлов и Фондация за развитие на предприемачеството, 2002*

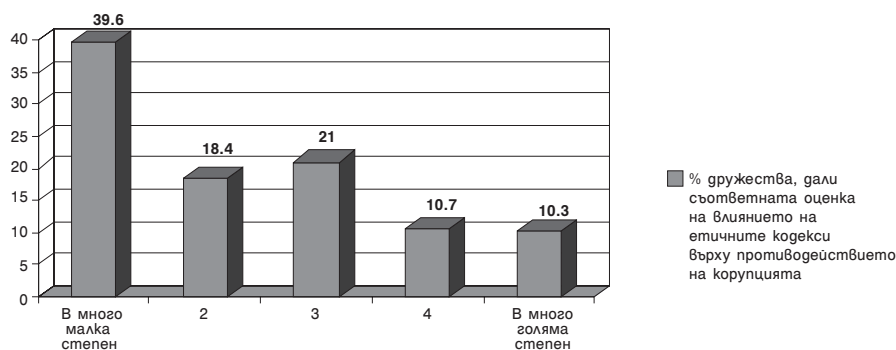
заинтересованост от страна на служителите на асоциациите към реалните проблеми на всички членове (което е индикация и за възможно съществуване на корупционни практики на ниво асоциации). Любопитен факт е разминаването в ценността на услугите, които асоциациите предоставят на своите членове. Обучението е една от основните услуги, споменавана от тях, докато фирмите или не я споменават, или не са доволни от качеството ѝ.

Бизнес асоциациите се борят с корупцията по разнообразни начини – лобират за подобряване на бизнес средата (дерегулация и опростяване на административните разпоредби), подпомагат разследващите журналисти да извадят “на светло” корупционни случаи, провеждат информационни кампании за вредата от корупцията, но най-вече атакуват проблема с *репутационни механизми* (включващи етични кодекси и стандарти на поведение).

За съжаление, бизнесът все още има слаби етични устои – едва 17-18 % от анкетираните фирми<sup>22</sup> категорично заявяват, че не биха платили подкуп. Макар че бизнесът не вярва много на етичните кодекси (*Графика 3.4.26.*), фирмите полагат грижи в тази посока. Две трети (68.7%) от анкетираните мениджъри са инструктирали своите служители за последиците от корупцията (обикновено устно), като по-голямата част от тях (70%) смятат, че тази им стъпка има положителен ефект. Заклетите “циници”, които не виждат смисъл от подобни “упражнения” са 11.1 %.

<sup>22</sup> Данните са за периода октомври 2000 – февруари 2003, вж. цитираното изследване на Руслан Стефанов

ГРАФИКА 3.4.26. Ще намалят ли корупцията етичните кодекси?



Източник: Коалиция 2000 и Руслан Стефанов, 2003. Резултатите са преизчислени на база на отговорилите.

Хипотезите, че членовете на бизнес асоциациите ще са по-нетолерантни към даването на подкупи и че ще имат по-оптимистични очаквания за ролята на етичните кодекси като средство за противодействие на корупцията не се потвърждават. Нещо повече, членовете на асоциациите са статистически значимо<sup>23</sup> по-готови да дават подкуп (ако им бъде поискан) и по-рядко<sup>24</sup> реагиращи (чрез оплакване в полицията, съда, медиите и др. канали), отколкото не-членовете. За сведение, 52.6% от членовете на бизнес асоциации са оставили без последствие искане за подкуп, докато този дял при не-членовете е 20.4 % при сходни нива на “търсене” на подкуп (съответно 60.5% и 50.1%).

Този на пръв поглед противоречив на рационалните очаквания извод може да бъде обяснен по следния начин: подкупите в бизнеса имат различен ефект върху него – част от тях **увеличават разходите** за правене на бизнес или “*ускоряват*” някои процеси и се възприемат като “присъщ” разход, докато други направо **подменят пазарния резултат** (губи се сделка) и увеличават несигурността (**риска**). Склонността на фирмите да не дават подкупи зависи от това какво ще загубят – ако е време и нерви и по-високи трансфери към държавата, те може и да са склонни да имат *активистко* поведение, да не платят и да се оплачат, но ако от това зависи целият им бизнес, критична поръчка, загубата на която може да ги доведе до ликвидна криза, съкращаване на персонал и прочее, те ще бъдат готови да платят, за да продължат участието си в бизнеса. Освен това, ако вече си губил състезание с конкурент, който е платил, вероятно ще играеш срещу него по неговите правила. Данните потвърждават точно тази хипотеза<sup>25</sup>. Готовността за плащане на подкупи се определя от загубите на поръчки, вследствие на корупция от страна на конкурент (Пиърсън  $\chi^2 = 28.392$ ,  $p=0.001$  с риск за грешка 5%). Въпреки че като цяло, колкото повече си губил досега, толкова си по-склонен да корумпираш в бъдеще (Таблица 3.4.18.), се забелязва една група фирми, които са “непоклатими” в честността си, макар и да губят от това (това са нови фирми, предимно местни и малки, не членуващи в бизнес асоциации, които не са предприели действия срещу исканите подкупи, най-вероятно защото не желаят да са част от “матрицата”).

<sup>23</sup>  $p=0.029$ , при риск за грешка 5%.

<sup>24</sup>  $p=0.018$ , при риск за грешка 5%.

<sup>25</sup> Благодаря на Мартин Димов, Стариш изследовател, Витоша ризърч, за ценната помощ по проверката на хипотезите.

Таблица 3.4.18. Склонност за даване на подкуп от страна на фирмите

Загуба на договори поради подкуп от страна на конкуренция...	Склонност за даване ако бъде поискано			
	1	2	3	4
	Ще платя във всички случаи	Ще платя, ако сумата е разумна	Няма да платя, ако може да си реша проблема по друг начин	В никакъв случай няма да платя
Във всички случаи				2.80
В повечето случаи				2.67
Само в отделни случаи				2.70
В нито един случай				3.05

Източник: Витоша рисърч, 2003 и собствени изчисления

Всички тези наблюдения показват, че въпреки скептичността на фирмите, в тях има потенциал да се преборят с корупцията. Те я използват предимно и само доколкото тя е *ефикасен начин за решаване на проблеми* и е щрих от *“така правят всички”*-мисленето.

Глобалният *“вятър на промяната”* променя всеки ден антикорупционния пейзаж в България, катализирайки нови *“добри практики”* на социално отговорно поведение. Международни инициативи като *“Стандарт за бизнес етика”*<sup>26</sup> (100 фирми с поет ангажимент) и *“Глобалния договор”*<sup>27</sup> (20 фирми заявили интерес), стратегическите чуждестранни инвеститори в България и местни бизнес асоциации (например всеки член на БАИТ приема да спазва етичния кодекс на асоциацията) налагат репутационни стратегии, които мотивират фирмите да въвеждат етични кодекси и стандарти на поведение. Може да се каже, че първият етап (номиналното въвеждане под една или друга форма на някакви социални стандарти) е вече история. На преден план излиза по-важният въпрос – *как да се осигури спазването им?* След него идва по-дългосрочният въпрос – как да *хармонизираме* тези стандарти с преобладаващата *добра практика* в Европейския съюз и евро-атлантическото пространство?

*Съществен фактор* за спазването на правилата на кодексите от страна на служителите във фирмите е *привързаността* им към работата и фирмата и приемането на кодексите като *“техни”* (на служителите), което се постига чрез широк консултативен механизъм на осъвременяване на кодексите (веднъж годишно като минимум). Не е препоръчително да се правят опити да се прилагат тотални *“копия”* на кодекси, внесени от друга културна среда, защото обикновено те продуцират точно обратния ефект (реакция на най-неадекватните правила), което от своя страна ерозира цялостното доверие и уважение към кодекса като идеал. Необходимо условие за *спазването* на кодекса е той да бъде *познат*. Практиката<sup>28</sup> е показала, че дългите кодекси (понякога повече от 50 страници) са неефективни. Например моралният кодекс на БАИТ е 5 страници.

<sup>26</sup> На Български форум на бизнес лидерите, регистрирана през 1998 г. През 2000 г. се издава *“Наръчник за изработване на Кодекс на добрата бизнес практика в България”*, който става основа за разработка на цитирания Стандарт.

<sup>27</sup> Инициатива, лансирана от ПРООН през 2003 година в България.

<sup>28</sup> Вж. и изследване на БФБЛ-България на съществуващите етични кодекси.

**Извадки от МОРАЛНИЯ КОДЕКС НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА БАИТ**

Чл. 1. С този Морален кодекс се установяват принципите и стандартите за професионална етика, равнопоставеност и честна конкуренция при пазарното поведение на всеки член на БАИТ.

Чл. 2. Кодексът е неразделна част от Устава на БАИТ и спазването му е задължително за всички членове на Асоциацията. По същество Моралният кодекс детайлизира основните постановки в Закона за защита на конкуренцията.

Чл. 5. Спазването на Моралния кодекс се следи от Комисия по етиката при БАИТ, която разглежда всички случаи на неговото нарушаване и внася в Общото събрание съответни предложения за санкции, включително за отнемане на издаден лиценз или изключване от БАИТ.

Чл. 8. Отношенията между членовете на асоциацията се основават на принципа на взаимно доверие, толерантност и етичност. Във взаимоотношенията си с трети лица членовете на БАИТ също се задължават да бъдат честни и етични.

Чл. 11. Ръководител на фирма няма право да привлича на работа във фирмата си за работа по съвместителство служител от друга фирма, ако не е получил писменото съгласие за това от досегашния работодател на служителя.

Чл. 13. В случай, че фирмата е инвестирала в повишаване на квалификацията или е финансирала обучение, свързано с непосредственото изпълнение на трудовите задължения на свой служител, при преминаване на работа в друга фирма-член на БАИТ досегашният работодател може да поиска обезщетение от приемащата фирма, съответстващо на направените разходи за обучение на служителя. Размерът на компенсацията е предмет на договаряне между двете фирми.

Чл. 14. При поискване от приемащата фирма, досегашният работодател на служителя е длъжен да му издаде писмена препоръка, в която обективно и етично да бъде отразена неговата личностна и професионална характеристика.

Чл. 16. Във вътрешните правилници на фирмите членове на БАИТ да се запише, че техен служител не може:

(1) да бъде наеман или да приема възнаграждение от друго физическо или юридическо лице по повод на стопанска дейност, сходна с дейността на фирмата-работодател, освен ако не му е дадено писмено съгласие за това.

(2) служител не може да получава лични облаги (освен възнаграждение от фирмата-работодател) от дадена търговска дейност или извършена услуга, предприета от името и за сметка на фирмата-работодател. Също така не може да приема парични суми или подаръци освен в случаите, когато тези подаръци представляват рекламни материали без утилитарна стойност.

Чл. 17. Всички членове на БАИТ, редовни и асоциирани, се задължават най-стриктно да спазват Закона за защита на конкуренцията, за което, освен предвидените по закона санкции, носят отговорност и пред асоциацията.

Чл. 18. Недопустими са всякакви действия или поведение при осъществяване на стопанска дейност, които са в противоречие с добросъвестната търговска практика и недопустимо увреждат или може да увредят интересите на конкурентите в отношенията помежду им или в отношенията им с клиентите (ЗЗК, чл. 12 ал.1).

*Чл. 19. Недопустимо е манипулативното и заблуждаващо предлагане и/или налагане на цени на стоки и услуги, несъответстващи на пазарните, с цел подбиване на цените или установяване на монополно положение в производството, потреблението или търговията.*

*Чл. 20. За неетична се смята всяка реклама или друга публична изява, създаваща невярна или преувеличена представа за качеството, условията и характера на извършваната дейност.*

*Чл. 21. Фирмите от асоциацията се задължават да спазват стриктно данъчните закони и митническите разпоредби на Република България. Нарушаването на тези закони и разпоредби с цел лично облагодетелстване или получаване на конкурентни преимущества се смята за грубо нарушаване на условията за членство в асоциацията.*

*Контролът* по спазването на кодексите (етични или за социално отговорно поведение) не е задача на отдела по човешки ресурси (както често се оказва), а отговорност на целия колектив, както и на търговските партньори и местната общественост, включително и на специални комисии от съответните браншови организации. Следователно е необходима система за разкриване на информация и мониторинг на поведението, които да осигурят систематична, *независима* и *обективна* оценка за спазването на етичните, социалните и обществени обещания дадени от фирмата. Такава система понякога се нарича “социален одит”<sup>29</sup>.

Накрая, но не на последно място по важност, е способността на бизнес асоциациите репутационно да санкционират фирмите (дори чрез изключване). Засега в нашата страна е публично известен само един случай на изключена фирма от бизнес асоциация (БАИТ) за нарушен етичен кодекс. По принцип тази крайна мярка е дисциплиниращ баланс между дългосрочните ползи от членството в асоциация (ефективен информационен обмен, лобистки активизъм, по-евтино обучение и получаването на други услуги, включително репутационен капитал) и краткосрочните ползи от неетично или неотговорно поведение.

Социално неотговорното и несъобразяващото се поведение с официалните и доминиращите неофициални норми може да се разглежда като част от корупционните практики. Това поведение представлява извличане на частни ползи по социално неприемлив начин и във вреда на обществения интерес или бъдещите поколения. *Борбата с и превенцията на нарушаването на “новия обществен договор”* между фирмите, гражданите и държавата ще се превърне в съществен елемент от антикорупционното движение.

Именно и от гледна точка на бъдещото развитие на активизма, свързан с “*доброто*” и *отговорно* управление, *борбата с корупцията* не трябва да се оставя само в лоното на полицията, следствието, съда и прокуратурата. Още сега, когато има номинална политическа воля, силна обществена позиция и икономически интерес в част от организирания бизнес, и най-вече – приемлив консенсус кое е корупция и кое не, бизнесът трябва да поеме лидерска позиция в борбата срещу корупцията, да *експериментира* различни саморегулативни механизми, за да може по-лесно и адекватно да се

<sup>29</sup> *Виж Интегра. Етичен кодекс и социален одит: Ръководство, София, 2003*

хармонизира с европейския дневен ред<sup>30</sup> и да има работещ процес за санкциониране на *не-съобразяващо* се поведение, когато кристализират (в България) далеч по-болезнените проблеми около опазване на околната среда и устойчивото развитие.

## 5. Корпоративно управление и антикорупция

Корпоративното управление засяга въпросите за ефективното управление на *“парите на другите”*, разделянето на собствеността от контрола, намаляването на непрозрачното и неотговорно дискреционно поведение на мениджърите, равнопоставеното третиране на всички акционери и балансирането на интересите на всички *“актьори”* в и около фирмата, и като следствие има пряко въздействие върху вътрешно- и междуфирмения *“пазар”* на корупция<sup>31</sup>.

Проблемите, свързани с корпоративното управление, се появяват на няколко различни нива – *първо*, това са фирмите на борсата, *второ* – бившите приватизационни фондове, *трето* – големи предприятия (не непременно на борсата), в които има чужди институционални инвеститори. Макар и тези проблеми да се проявяват с различна форма (някои от които с промените в законодателството от 2002 и 2003 година вече са невъзможни) и ефект върху бизнес-средата и икономиката, всички те имат общи корени – *слаба прозрачност, голяма дискреционна власт и ниска отговорност* (или сложна амалгама и от трите като в случая с *конфликтите на интереси*).

*Фирмите на борсата* се отличават с висока концентрираност на собствеността, което предполага, че мажоритарните собственици няма да имат управленски проблеми с мениджърите, но миноритарните акционери няма да получат адекватна защита от действия на мениджърите в интерес на мажоритарните акционери. Типичен пример за подобно ощетяване беше случаят с Лукойл Нефтохим<sup>32</sup>, който вицепремиерът Николай Василев беше определил като *“една от най-лошите практики на корпоративно управление”* в България.

Темата за поведението на *бившите приватизационни фондове* заслужава специално внимание и задълбочени икономически изследвания. По-голямата част от тях не са плащали дивиденди през 2000 и 2001 г., като само 8 са изплащали дивидент за последните три години (1999, 2000 и 2001 г.), което комбинирано със слабата борсова търговия (с няколко изключения на атаки за враждебни изкупувания) дава основания *да се предположи*, че дребните акционери са ощетени от поведението на мениджърите (понякога в полза на по-големите акционери в бившите приватизационни фондове)<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> По-подробно виж Ариел, Сюзън и Рийв, Джеймс. 2002 Глобална корпоративна отговорност: европейският отговор на обществените потребности, в: Чипев, Пламен, редактор. В търсене на механизми за по-добър корпоративен контрол, Център за изследване на демокрацията, София

<sup>31</sup> По-подробно за корпоративното управление в България и връзката му с антикорупцията виж: Чипев, Пламен, редактор. 2002. В търсене на механизми за по-добър корпоративен контрол, Център за изследване на демокрацията, София; Коалиция 2000. 2003. Доклад за оценка на корупцията 2002, София, стр. 82-84; Yalov, Todor and Belev, Boyan. 2002. Corporate Governance as Anti-Dote to Corruption: Examples/lessons learned in Bulgaria and transition countries, in Corporate Governance as Antidote to Corruption, CIPE, Washington; Пеев, Евгени. 2003. Корупция в преход: Фирми, политически стратегии и корпоративно управление в България, в: Корупция и антикорупция, Център за изследване на демокрацията, София

<sup>32</sup> За коментари виж. в-к Дневник от 16 август, 2002 и в-к Пари от 13 ноември, 2002

<sup>33</sup> Вж. например Христо Христов, Носталгия по боновете от първата вълна на масовата приватизация, в-к Икономически живот, бр. 20/21 май 2003 г.

*Третият кръг субекти*, в които може да се очакват проблеми на корпоративното управление, са затворените компании, които търсят чужди или местни инвестиции, но оценяват емитирането на акции като “скъпо и неефективно удоволствие”. Засега практиката е по-скоро положителна (облигациите на Прософт, инвестициите на ЕБВР<sup>34</sup> в Орбител и др.) и би трябвало повече да се *популяризира* този опит, за да може да се възприеме и от други дружества (публични или затворени). Трябва да се отбележи влиянието на институционалните инвеститори, свързани с международни или държавни институции (ЕБВР, МФК, БАИФ<sup>35</sup> и др.) за подобряването на управлението - не просто с присъствието си в бордовете, а с целия процес на селекция на фирмите, в които се прави одит за риска от пране на пари, корупция и т.н., налагат се нови процедури и стандарти за поведение и добро управление.

Реформата на корпоративното управление в България през последните две години създаде условия за по-голяма *прозрачност* (обхват, честота и приложение), макар че все още ефективното санкциониране на нарушения на регламентите за разкриване на информация е незначително – по-малко от една трета от случаите. Традиционна слабост и условие за корупция е “*криенето*” на информация за възнаградението на изпълнителните директори и членове на бордовете. Емблематичен пример в това отношение е скандалът около компенсациите на Георги Попов (Булгартабак).

*Дискреционната власт* на мениджърите и общите събрания, дълги години източник на корупционно поведение, свързано с увеличаване на капитала на публичните дружества, механизмите за търгови предложения, отписването на публичните дружества и възможностите за неправомерно разпореждане с активите им, бяха ограничени с приетите *Изменения и допълнения в Закона за публично предлагане на ценни книжа* (ЗППЦК). Допълнителен механизъм за ограничаване на неефективната дискреция на мениджърите и за защита на миноритарните акционери и други непредставени “*актьори*” е изискването за минимум една трета независими директори в бордовете на директорите или надзорните съвети. Подобна цел има и въвеждането на друга нова институция – директорът за връзки с инвеститорите.

Специален антикорупционен *потенциал* има регламентацията на *конфликти на интереси* в ЗППЦК, чиято липса обикновено се използваше за “оправдаване” на откровено корупционни практики в процеса на разграбване на държавните предприятия и първоначалното натрупване на капитала в най-нова България.

Накрая, без съществено преосмисляне на *отговорността* на съответните актьори в корпоративното управление, както показва скорошната криза в САЩ, едва ли може да се очаква ефективно функциониране на институциите на корпоративното управление. Уроците от тази криза бяха, че не е достатъчно да имаш *външен одит* и *независими директори*, за да нямаш проблеми с мениджърите, а е важно как държиш отговорни “*надзираващите*”.

<sup>34</sup> Европейска банка за реконструкция и развитие

<sup>35</sup> МФК – Международна финансова корпорация; БАИФ – Българо-американски инвестиционен фонд

### Вместо заключение

Частният сектор в България постепенно и устойчиво увеличава хоризонтите си на планиране, интегрира се в глобалната икономика, самоорганизира се и има потенциал за достойно участие в демократизацията и развитието на България.

### Литература:

1. В търсене на механизми за по-добър корпоративен контрол. *Коалиция 2000*, 2002, София
2. Доклад за оценка на корпоративното управление в България 2003 (под печат), Център за изследване на демокрацията, София
3. Корупция и антикорупция. Сборник. *Център за изследване на демокрацията*, 2003, София
4. Английско-български речник по корпоративно управление, *Център за изследване на демокрацията*, 2001, София
5. Ариел, Сюзън и Джеймс Рийв. Глобална корпоративна отговорност: европейският отговор на обществените потребности. В: *В търсене на механизми за по-добър корпоративен контрол*, *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София, с. 71 – 113
6. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
7. Етичен кодекс и социален одит: Ръководство, *Интегра*, 2003, София
8. Пеев, Евгени. Корупция в преход: Фирми, политически стратегии и корпоративно управление в България, в: *Корупция и антикорупция*, *Център за изследване на демокрацията*, 2003, София, с. 139 – 149
9. Стефанов, Руслан. Корупцията в частния сектор: Тенденции, ефекти и начини на противодействие, *Център за изследване на демокрацията*, 2003, София
10. Foundation for Entrepreneurship Development, 2002. “Development of Business Associations in Bulgaria” (Summary)
11. Gordon, Gerald. 1996. “The redevelopment of Polish Associations.”, *Association Management*, Vol. 48, issue 2:57-59
12. Khana, T., and Rivkin, J. W. 2001. Estimating the Performance Effects of Business Groups in Emerging Markets, *Strategic Management Journal*, 22:45-74.
13. La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio and Shleifer, Andrei. 1999 Corporate Ownership Around the World, in *Journal of Finance* 54(2): 471-517.
14. Levitsky, Jacob. 1994. “Business Associations in Countries in Transition to Market Economies”, *Small Enterprise Development*, Vol. 5.
15. Pavlov, Vladimir. 2002. *The State of Business Associations in Bulgaria*, Power-Point Presentation, Foundation for Entrepreneurship Development
16. Pilgrim, Markus and Meier, Ralf. 1995 “*Developing Chambers of Commerce, A primer on the Organization and Role of Chamber Systems*”, Working Paper, CIPE, Washington.
17. Recanatini, Francesca and Ryterman, Randi. 2001. *Disorganization or Self-Organization? The Emergence of Business Associations in a Transition Economy*, Working paper No 2539, World Bank, Washington.

18. Smarzynska, Beata and Wei, Shang-Jin. *Corruption and the Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence*. World Bank Working Paper 2360. The World Bank, Washington D.C. 2000.
  19. Stanchev, Krassen. *Business Associations in the Current Bulgarian Environment*, Review of the Bulgarian Economy Series of Papers, Institute for Market Economies, Sofia. 1996.
  20. Tirole, Jean. "A Theory of Collective Reputations (With Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)." *The Review of Economic Studies* 1996. (63): 1-22.
  21. Vogl, Frank. "The supply side of Global Bribery.", *Finance & Development*, 1998. June.
  22. Yalamov, Todor and Belev, Boyan. Corporate Governance as Anti-Dote to Corruption: Examples/lessons learned in Bulgaria and transition countries. In *Corporate Governance as Antidote to Corruption*, CIPE, Washington. 2002.
- [«http://www.bsr.org»](http://www.bsr.org) – Бизнес за социална отговорност
  - [«http://www.bulgaia-gateway.org/bg/93»](http://www.bulgaia-gateway.org/bg/93) – Тематична страница за корпоративно управление и социална отговорност на Българския портал за развитие
  - [«http://www.csd.bg/cgi»](http://www.csd.bg/cgi) – Инициатива за корпоративно управление в България

## Въпроси

1. Виновна ли е държавата, че вътре в частния сектор има корупция? От какво зависи склонността към даване на подкуп на фирмите?
2. Кой има интерес в България да има по-малко корупция? Кой печели от високото ниво на корупция в България?
3. Ще намалят ли етичните кодекси корупцията в България? Какви политики можете да препоръчате за да се направят съществуващите етични кодекси приложими и по-ефективни?
4. Какви са предимствата и недостатъците на саморегулацията в частния сектор? Кои са подводните камъни на твърде "много" саморегулация?
5. Представете си един известен на вас случай на корупция в частния сектор. Коментирайте причините и предложете механизъм, който да ограничава подобни действия за в бъдеще?

## Ключови термини

**Корпоративно управление** – (corporate governance) Система от организации и правила, които въздействат на упражняването на контрола върху ресурсите във фирмите. Механизъм за балансиране между интересите на всички заинтересовани лица в едно акционерно дружество. В тесен смисъл – организация и управление на взаимоотношенията между акционери, членове на бордове на директори надзорни съвети и мениджърите.

**Рента** – (rent) Нерегламентирани ползи, облагодетелстване, подкуп. Централното понятие е **rent-seeking**, което означава такова поведение, в което се търсят съществено по-големи от нормалните (или справедливите) пазарни възнаграждения за рутинно и неефективно (за обществото или принципала) решение или отклоняващо (**non-compliant**) се поведение.

**Cash-back** – Корупционна практика в частния сектор, при която разпоредителите с бюджети (за реклама, изследвания, Интернет и др.) получават обратно (вече лично или в комбина с още някой от фирмата) част от сумите, похарчени за закупуване на съответните услуги.

### Основни тези

1. Корупцията е по-скоро симптом, отколкото болест. Корупция се появява там, където има неефективност, където няма прозрачност и отговорност и има голяма дискреция.
2. Малко корупция може да се интерпретира като смазка, преодоляваща триенето на транзакционните разходи, но наличието на много корупция демонстрира необходимост от други правила на играта.
3. Корупцията в частния сектор е по-малко разпространена в сравнение с обществения сектор, но също толкова системна и проблемна
4. Чрез самоорганизация и налагане на вътрешни правила, фирмите могат да преодолеят неефективностите, пораждащи корупция, и да намалят предлагането на ренти. Без подобни мерки всеки опит за екзогенно (външно) за пазарите и фирмите преодоляване на корупцията ще бъде или кампаниен, или контрапродуктивен.

РАЗДЕЛ 4

**Гражданското общество  
срещу корупцията**



## 4.1. Медиите против корупцията

*Емил Ценков*

### План

1. Меди, демокрация и корупция
2. Условия за антикорупционна активност на медиите
3. Разследващата журналистика срещу корупцията
4. Професионални пречки пред антикорупционната журналистика
5. Как медиите могат да бъдат по-ефикасни?

### 1. Меди, демокрация и корупция

За да бъде решен даден социален проблем, той трябва да бъде осъзнат като такъв от обществото. Ролята на средствата за масово осведомяване е преди всичко да информират и по този начин да бъдат посредници между управляващите и гражданството. Тази роля не е механична, нито пък самите медиите са равноотдалечени от другите социални сектори. Независимата журналистика допринася в решаваща степен за формирането на обществено мнение по важните въпроси на гражданското общество, тя формулира гражданските искания и осъществява мониторинг на действията на властите, като често упражнява натиск върху тях за решаването на един или друг проблем. Пример в това отношение е разследващата журналистика. Като разкриват различните злоупотреби с власт в публичния или в частния сектор, разследващите журналисти информират обществеността и алармират компетентните органи за най-сенчестите страни от ежедневието. По такъв начин те допринасят за активното участие на медиите в обществения живот, разширяват прозрачността на обществените отношения и на практика реализират идеята за граждански контрол върху публичната сфера. В това отношение независимите медиите са обективни съюзници на неправителствените организации, които отстояват ценностите на прозрачността и публичността.

Ако разсъждаваме с категориите “прозрачност/непрозрачност”, българският преход от тоталитарно управление към демокрация представлява скок от тотално контролиран достъп до информация /и нейната интерпретация/ по времето на комунизма към свободен достъп до публична информация. Това е преход от контролираните и пряко управлявани от комунистическата партия средства за масово осведомяване към независима журналистика, чиято дейност се регулира от демократичното законодателство и от професионалния морал. Свободата на словото и плурализмът на медиите се превърнаха в най-категоричният белег на промяната, а настъпилата успоредно с този процес революция в информатиката и електрониката, и особено въвеждането на Интернет, доведоха до неизмеримо разширяване на информационния кръгзор на съвременниците ни.

Все пак, ако сравним опита по гарантиране свободата на информацията в развитите демокрации и в рамките на европейските структури с българската реформа в публичната сфера, включително и по проблемите за достъпа до обществена информация, ще се убедим, че страната е все още в начална фаза на прехода от “авторитарен контрол” към “либерално-демократичен” модел на достъп до обществената информация според терминологията на Джон П.Фин.

От друга страна, и в условията на демокрацията, електронните медии и Интернет продължават да съществуват “сиви зони” на непрозрачност. Корупционните практики са пример за непрозрачност, която, от една страна, е необходимо условие за злоупотреби с властта, а от друга - ограничава и нарушава правата на човека. Затова те са и основен прицел на независимата журналистика.

## 2. Условия за антикорупционна активност на медиите

Д-р Питър Ойген, който беше председател на международната антикорупционна организация “Трансперънси интернешънъл”, определя няколко условия за успешното участие на медиите в разобличаването на корупционните практики<sup>1</sup>. Сред тях са:

- Осигуряване независимостта на медиите.

В условията на демокрацията цензурата се възражда при нарушаване на баланса между свободата на информацията и обществените и личните интереси и права, които я ограничават. В частност това се отнася до спекулирането с “националната сигурност” и с изкуственото засекретяване на информация. Друга заплаха за свободата на информацията и прозрачността е законодателството, свързано със запазване честта и достойнството на гражданите и т.н.

- Свобода на информацията.

Законовото гарантиране на максимална свобода на достъп до обществена информация е от ключово значение за осъществяване на антикорупционния потенциал на медиите.

- Гарантиране независимостта на собствеността върху медиите.

В редица държави собствениците на медии са подложени на административен и/или политически натиск от страна на публичния сектор или на отделни негови представители. В други случаи финансовата зависимост на собствениците на медии ги прави инструмент в ръцете на частни интереси, които се разминават с интересите на гражданското общество.

- Наличието на минимален новинарски бюджет.

Лошото заплащане на журналистическия труд не стимулира заетите в този сектор и ги прави лесен обект на корупционен натиск, който заплашва независимостта им като журналисти и дискредитира съответната медия.

- Ликвидиране на практиката на платените репортери.

Независима журналистика може да има единствено там, където журналистите не са зависими от благоволенията на отделни лица или организации при осъществяване на тяхната професионална дейност.

## 3. Разследващата журналистика срещу корупцията

Независимите наблюдатели в рамките на *Коалиция 2000* констатираха, че от края на 90-те години българските медии наложиха темата за корупцията в дневния ред на обществото.

Корупционната тема присъства в различни журналистически жанрове – от журналистическите разследвания до коментарите и анализите. Освен това тя може да бъде основна или съпътстваща тема, да бъде представяна по различни начини и в

<sup>1</sup> [http://www.transparency.org/speeches/pe\\_puerto-rico.html](http://www.transparency.org/speeches/pe_puerto-rico.html).

разнообразен контекст. Многообразие съществува и в отразяването на анти-корупционните действия и инициативи.

Несъмнено най-важни от гледна точка на обществения интерес са журналистическите разкрития на корупционни престъпления. От мониторинга на публикациите и предаванията в страната става ясно, че могат да бъдат обособени няколко типа подобни разкрития.

Първият тип скандални разкрития в средствата за масово осведомяване визират **злоупотреби със служебно положение в икономическия сектор за лична/групова изгода**. Те имат политическа проекция, доколкото интересите и действията на отделни политици се преплитат с тези на въпросните личности и/или групировки, които са обвинени в корупционни практики. Публичната хипотеза в тези разкрития очертава корупционен модел, характеризиращ се със създаване на система за престъпно лично и/или групово облагодетелстване. В журналистическите разследвания често се съдържат и подозрения за съществуването на клиентелистки тип обвързаност между интересите на стопанските ръководители с тези на висшето държавно ръководство и по-конкретно с ресорни министри и специализираните институции.

Повечето подобни публикации и предавания могат да бъдат отнесени към типа **скандални разкрития с преобладаващ политически характер**. Подобно и на другите наблюдавани разкрития те имат корупционен елемент. В този смисъл политическите разкрития/скандали попадат в по-широката дефиниция за корупция с колективна /в случая партийна/ облага. За тях е характерно използването на политическо влияние от страна на представители на държавната власт, както за лично облагодетелстване, за отклоняване на средства в полза на определена политическа партия, така и за създаване на схеми на обогатяване от клиентелистки тип.

Анализът на корупционните разкрития в медийното пространство позволява да бъдат очертани и следните фактори, които ограничават разследващата журналистика:

- Малко са вестниците и електронните медии, които имат възможностите и/или желанието да извършват разследвания по съмнения за голяма корупция, т.е. за такива злоупотреби, които засягат политически интереси и са извън кръга на битовите скандали/злоупотреби.
- Дори когато излязат “на открито”, подобни разкрития рядко имат продължение, провокирано от допълнителни журналистически разследвания. За тях е характерна “висока смъртност”. Оттук и социалният им ефект е ограничен. Сред обществото се утвърждава стереотипното обяснение, че по големите скандали само се шуми, без да се правят реални стъпки към разкриване и наказване на корумпираните.
- Журналистите и редакторите са силно респектирани от реакциите или показната липса на такава от страна на представителите на властта. По такъв начин първоначалните обвинения или разкрития в крайна сметка потъват в непроницаемата служебна тайна, с която се обграждат като в крепост някои висши държавни служители.
- Липсва традиция за “водене на отчет” на скандални разкрития. Повечето от разкритията са сюжети с отворен край, които обаче не водят до видими резултати от разследванията и на евентуални наказания за виновниците. Това също засилва горепосочената тенденция на обезсилване и подценяване на гласността от страна на широката публика.

- Липсват достатъчно нравствени и материални стимули за разследващите журналисти, чиято добросъвестност и упоритост се сблъскват с големи трудности и рискове.
- Вътрешно-гилдийната солидарност все още е по-слаба от конкуренцията и боричканията между отделните вестници, а независимостта на медиите като цяло често се накърнява поради политически и/или финансови съображения.

В това отношение позициите на независимата преса допълнително се отслабват от обстоятелството, че гражданските и профсъюзните организации, които по дефиниция са призвани да защитават свободата на словото, често проявяват необяснима пасивност, както и поради липсата на заявена позиция от страна на гражданското общество като цяло.

Наред с тези пречки работата на журналистите продължава да бъде затруднявана от недобре регламентираната и неясна правно-институционална среда. Анализирайки условията, в които работят журналистите, медийната експертна група на *Коалиция 2000* акцентира върху следните проблеми:

- затруднен достъп до информация, често определяна с недостатъчно аргументи като секретна или като клас “държавна” или служебна тайна; възможност за принуждаване на журналистите да издават източниците си на информация; административни пречки за получаване на необходима информация;
- възможност за наказателно преследване за обида и клевета;
- недостатъци в регистрите;
- слабо взаимодействие както със силите за сигурност, така и със съдебната власт - основните звена в противодействието и наказването на корупционните практики;
- инертност на компетентните органи, които рядко се самосезират от журналистически материали и разкрития, независимо от наличието на законови предпоставки в Наказателно-процесуалния кодекс.

Противоречива се оказва практиката по прилагането на приетия през 2001 г. *Закон за достъп до обществената информация*. Нормативният акт се счита за крачка към премахване на част от пречките пред разследващата и антикорупционна журналистика, още повече, че в него изрично бе записано правото на журналистите да не издават източниците си на информация.

Журналистите обаче се сблъскват с редица затруднения при позоваването си на този закон, а в определени ситуации се натъкват и на по-големи пречки от преди. В десетки случаи при искания и отказ за достъп до обществена информация се стигна и до съдебни дела.

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

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

**Съвети към разследващите журналисти<sup>2</sup>**

- Информацията трябва да се потвърждава винаги от най-малко два източника, които са независими един от друг.
- Винаги трябва да се поиска гледната точка на страната в конфликта, която ще бъде засегната от публикацията – лице, фирма, политик.
- Консултирайте се с юрист, особено когато разследването се прави по документи.
- Избягвайте квалификациите на действия и лица.
- Не се колебайте да използвате псевдоними, когато това е наложително.
- Винаги приемайте с особени резерви информацията, получена от и чрез полицаи, оперативни работници, неоторизирани държавни чиновници и потърпевши.
- Никога не прибързвайте с публикуването на определено разкритие и подлагайте всяка информация на проверка.
- Когато се прави разследване, желателно е да се сондира мнението на висш служител на МВР или магистрат, потвърждаващи информацията или тезата.
- Винаги, когато имате възможност, записвайте изявленията на касетофон, включително и телефонните разговори.
- Не престъпвайте закона под никакъв предлог.
- Бъдете чисти пред закона – редовно си плащайте данъците.

**4. Професионални пречки пред антикорупционната журналистика**

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

В проучванията на медийната експертна група на *Коалиция 2000* се посочват пречки и слабости в самите медии:

- липса на практически опит сред значителна част от ангажираните с тази дейност журналисти;
- недостатъчна правна култура на част от журналистите;
- липса на достатъчно сериозна аргументация в публикациите и повърхностно излагане на фактите;
- силна склонност към сензационно репортерство, толерирано и дори поощрявано от редакционната политика на много издания;
- липса на достатъчна отговорност при отразяване на корупционните разкрития, неохота за проверка на изнасяните факти, преувеличаване и манипулиране на данните и др.
- “бърза смъртност” на журналистическите разкрития, причинена от стремежа към нови скандални истории, липса на достатъчна мотивация за довършване на разследването и/или нежелание на съответните журналисти от конфронтиране с обектите на разкритията;

<sup>2</sup> Вж. по-подробно “Медиите срещу корупцията. Пречки и рискове за разследващата журналистика”, *Коалиция 2000*, 2000, София, с. 44-47

- случаи на използване на медиите за разчистване на междуличностни или междуинстанционни спорове;
- симптоми за деформация на независимостта на медиите и подчиняването на редакционната политика на някои от тях на групови и корпоративни интереси;
- налагане на негласно редакторско табу /или на журналистическа автоцензура/ върху случаи, при които съдебната система или силите за сигурност са злоупотребили с права и власт в ущърб на физическо лице или фирма и др.

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

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

- организиране на правни курсове за разследващите журналисти, както и изобщо за представителите на медиите, които се занимават с проблемите на корупцията;
- антикорупционни курсове за представители на медиите, подобно на образователните лекции, които се предвиждат за държавните служители;
- учредяване на награди за журналисти с най-голям принос в борбата за корупцията, залегнали още в Плана за действие срещу корупцията<sup>3</sup> от 1998 г. на *Коалиция 2000*.

### **2. Подобряване взаимодействието между медиите и държавните институции:**

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

### **3. Подобряване на антикорупционното сътрудничество между медии и неправителствени организации**

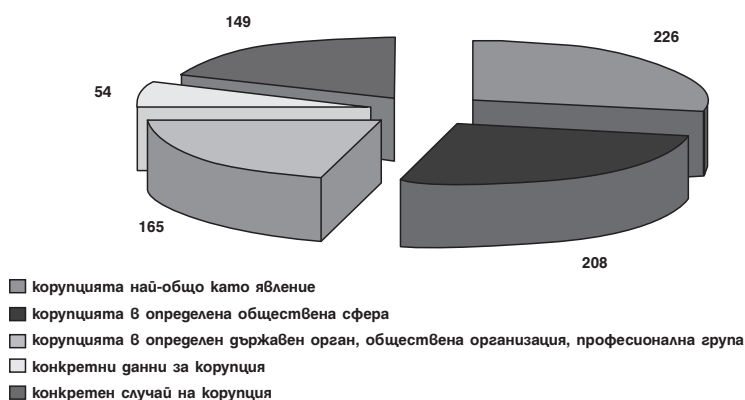
Важна инициатива в тази насока е иницизирането през 2002 г. на антикорупционен мониторинг на медиите в рамките на инициативата *Коалиция 2000*. Основна цел на мониторинга е определяне интензивността на медийното покритие на проблема “корупция” и даване оценка на ролята на медиите за формирането на общественото мнение и нагласи спрямо този феномен. За целта се създава база данни с ежедневно въвеждане на материалите от всички наблюдавани медии и се изготвят седмичен, месечен, тримесечен и годишен доклад за медийния мониторинг. Антикорупционният мониторинг ще помогне и на журналистите да проследяват историята на корупционните разкрития, както и тяхното отразяване в средствата за масово осведомяване.

Тази дейност ще позволи и създаването на постоянен календар на корупционните разкрития, с помощта на който ще се проследява начина, по който медиите и компетентните институции реагират след първоначалните корупционни разкрития.

<sup>3</sup> “ЧИСТО БЪДЕЩЕ. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията”, *Коалиция 2000, 1998, София*, «[http://www.anticorruption.bg/bg/publications/clean\\_future.htm](http://www.anticorruption.bg/bg/publications/clean_future.htm)»

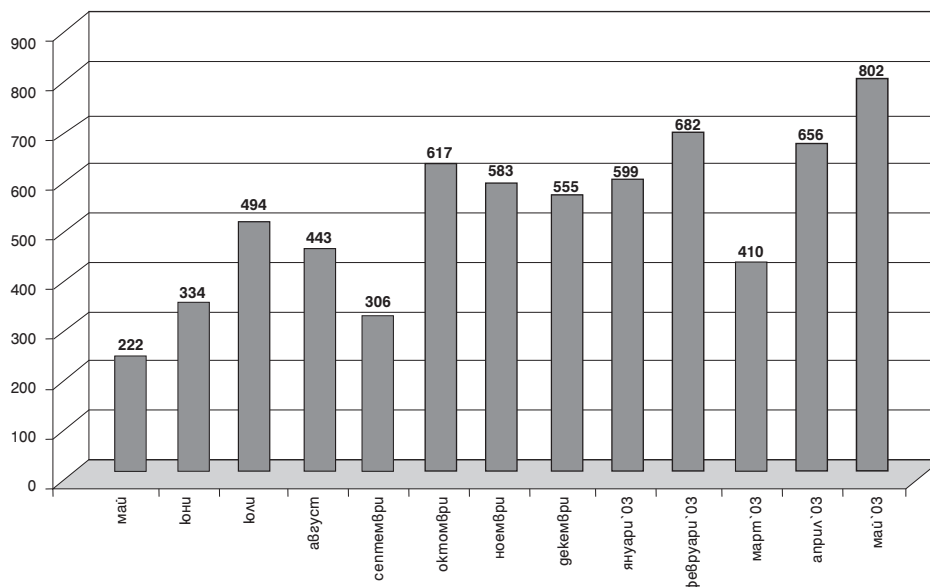
Подобна инициатива ще позволи и на самите журналисти да се информират за статуса на отделните корупционни казуси, както и за предисторията на последвалите разкрития.

**ГРАФИКА 4.1.27. Конкретност на публикациите и предаванията на тема “корупция” за месец май 2003 г.**



Източник: Медиен мониторинг на Коалиция 2000, май 2003 г.  
 «<http://www.anticorruption.bg/bg/mmonitoring/may2003/may2003.htm>»

**ГРАФИКА 4.1.28. Разпределение на публикациите на тема “корупция” по месеци – май 2002 – май 2003 г.**



Източник: Медиен мониторинг на Коалиция 2000, май 2003 г.  
 «<http://www.anticorruption.bg/bg/mmonitoring/may2003/may2003.htm>»

## 5. Как медиите могат да бъдат по-ефикасни

С оглед на антикорупционните задачи могат да се направят следните препоръки за по-нататъшното повишаване ролята на пресата, както и за подобряването на взаимодействието между медиите и гражданските организации:

- Ролята на неправителствени правозащитни организации от типа “watchdog” в публичното пространство е незаменима. Организацията, които отстояват каузата за свободата на словото и прозрачността на държавното управление, следва да бъдат най-агресивният и последователен обвинител в случаи, когато се ограничава гласността и/или обществото съзнателно се дезинформира; те трябва да “водят на отчет” големите скандални разкрития и да изискват разплитането на тъмните сделки във висшите етажи на властта.
- Самата независима преса трябва да насърчава журналистическите разследвания като ограничи до минимум възможностите за налагане на политическа или друга цензура върху пишещите. На практика това означава журналистите с подобен профил да получат необходимите стимули и да им бъде гарантирана подкрепата от страна на ръководството на медиата, независимо чии интереси могат да засегнат техните разкрития.
- Подобна редакционна политика означава и промяна в отношението към скандалните разкрития от страна на водещи медии, които държат да бъдат възприемани като “сериозни”.
- Все по-очевидна е необходимостта от: въвеждане на Етичен кодекс на журналистите и възприемането му в качеството на ценностен ориентир от страна на водещите медии; повишаване ролята на профсъюзните и отраслови организации на журналистите; утвърждаване на високи професионални стандарти на почтеност и отговорност.
- Особено е наложително започването на диалог между журналисти, техни организации и неправителствени правозащитни организации за обсъждане на проблемите на взаимодействието между тях в контекста на антикорупционната борба.
- В тази връзка трябва да се изтъкне, че важен и не докрай използван инструмент за прозрачност са механизмите на международното сътрудничество и колегиалната взаимопомощ между български и чуждестранни, в това число и балкански, журналисти, както и използването на европейското законодателство като ориентир и образец в сферата на свободата на достъпа до информацията.

## Литература

1. Медиите срещу корупцията: пречки и рискове за разследващата журналистика, *Коалиция 2000*, 2000, София
2. “ЧИСТО БЪДЕЩЕ. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията”, *Коалиция 2000*, С. 1998  
«[http://www.anticorruption.bg/bg/publications/clean\\_future.htm](http://www.anticorruption.bg/bg/publications/clean_future.htm)»
3. Медиен мониторинг на *Коалиция 2000* «<http://www.anticorruption.bg/bg/media.htm>»

## Ключови термини

**Журналист** - Терминът “журналист” означава всяко физическо или юридическо лице, което редовно или професионално е ангажирано със събирането и разпространяването на информация за обществото чрез всички средства за масово осведомяване. Съветът на Европа дефинира понятието “журналист” като човек, който обикновено работи редовно и получава някаква форма на отплата за своя журналистически труд. Същевременно СЕ не изключва от тази категория журналистите, които работят на свободна практика или с частична заетост, както и онези, които са в началото на своята професионална кариера или работят по независимо разследване в течение на определен период. Затова според СЕ не се изисква задължителна професионална акредитация или членство в професионален съюз.

**Източник на информация** - За да може журналистът да върши своята работа, той трябва да ползва източници на информация, някои от които не желаят да разкриват самоличността си пред широката публика. Поради това в развитите демокрации това право на запазване анонимността на журналистическите източници на информация е гарантирано. В частност с Препоръка №R (2000) на Съвета на Европа се регламентира това право, както и правото на обществото да бъде информирано от медиите. Същевременно това право на журналистите не е абсолютно и може да бъде ограничено тогава, когато то засяга правата на човека.

**Обществена /или публична/ информация** - Според Закона за достъп до обществена информация това е всяка информация, свързана с общественния живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Критици на закона сочат, че тази дефиниция е прекалено неясна.

## Въпроси

1. Какви са целите на независимата журналистика?
2. Какви средства използват медиите срещу корупцията?
3. Могат ли медиите да обслужват частни интереси, които не съответстват на обществените?
4. Трябва ли журналистът да разкрива своите източници на информация?

5. Съществува ли корупция в медиите?
6. Кои са най-интересните журналистически разкрития през изтеклата година?
7. Може ли медийните разкрития да послужат като основание за разследване на корупционно престъпление?
8. Кое е най-известното журналистическо разследване в историята на САЩ?

### **Основни тези**

1. Свободните и независими медии са важна част на гражданското общество, те са посредници между власт и общественост, информират за значимите събития и на свой ред участват във формулирането и публичното оповестяване на граждански позиции и искания.
2. Разследващата журналистика има особено голяма роля в разкриването на корупционни престъпления и нарушения. Това обаче е и най-трудният и скъпоструващ журналистически жанр. В България все още са малко вестниците и електронните медии, които имат възможностите и/или желанието да извършват разследвания по съмнения за голяма корупция, т.е. за такива злоупотреби, които засягат политически интереси и са извън кръга на битовите скандали/ злоупотреби.
3. Важно условие за успеха на антикорупционната журналистика е създаването на работно взаимодействие между медии и неправителствени организации, обединени от общия граждански интерес срещу злоупотребите с власт и користните интереси на служители от публичния сектор.

## 4.2. Антикоруptionният потенциал на третия сектор

Емил Ценков

### План

1. Държава и гражданско общество
2. Как гражданското общество противодейства на корупцията
3. Обекти на гражданското противодействие на корупцията
4. Цели на антикорупционната дейност на третия сектор
5. Видове антикорупционни дейности
6. Проблеми и предизвикателства пред гражданските организации
7. Пример за гражданска антикорупционна инициатива: *Коалиция 2000*

### 1. Държава и гражданско общество

Третият сектор е най-близо до социалния идеал за освободено от корупцията общество. Затова е напълно естествено, че именно гражданското общество със своите структури, активисти и авторитет е движещата сила в борбата за ограничаване и овладяване на корупционните практики. Горната аксиома може да се изрази и по друг начин: властовият ресурс, който е необходимото условие за корупционен натиск, е разпределен предимно в публичния сектор, т.е. в управленско-административните институции на държавата, и в частност там, където се преплитат публични и частни интереси. Това означава, че гражданските институции са сравнително по-малко засегнати от корупционните практики като вътрешносекторен проблем.

Неправилно би било обаче да се твърди, че корупцията е присъща само и единствено на публичния сектор, както и че единствено гражданското общество и неговите организации са субекти на антикорупционната дейност. По принцип гражданските институции подобно и на бизнес организациите са едновременно обект и субект на корупционни практики. И все пак масовата или бюрократичната корупция е най-характерна за дейността на публичната администрация.

Дефиницията на корупцията като злоупотреба с власт за лично или групово облагодетелстване предполага съществуването на условия за неравнопоставеност между двете страни на публично-частните отношения. В недемократичните общества властовият ресурс и/или чиновническата дискреция често се превръщат в източник за незаконно облагодетелстване на съответния функционер/бюрократ за сметка на гражданите. По силата на недемократични традиции и практики подобни действия се легитимират чрез отъждествяване в публичните представи на политическата/бюрократичната власт с икономическите облаги. Подобна логика идва направо от средновековието, когато публични длъжности са били разпродавани и са имали ценова равностойност в зависимост от облагите, които ще донесат на притежателите им.

Обратно, общественият договор в модерните развити демокрации се гради на убеждението, че отделният гражданин в качеството си на данъкоплатец издържа със свои средства държавната/местната администрация, която на свой ред е длъжна да го обслужва качествено и да защитава неговите права и интереси. Разбира се, това правило не изключва злоупотреби от отделни политически функционери или държавни служители

дори и във високоразвитите демокрации. Нещо повече, развитите демократични общества притежават и действена система на граждански контрол, чрез която до голяма степен се ограничават тенденциите към бюрократизация на управленско-административната система и чиновническата дискреция. Вместо удобната (а за някои и доходна) дискретност, държавните и общинските служители са принудени да изнасят на показ своята дейност, превръщайки я в прозрачна и публична в прекия смисъл на думата. Оттук идва и свързването на демокрацията с прозрачността.

Проблемът се поставя с голяма острота в обществата в преход, каквото е и българското. Раздържавяването на едно изцяло одържавено или етатизирано общество е свързано с общата криза на легитимността и новото дефиниране на „правилата на играта”. В най-ниската точка на кризата не само бившата комунистическа партия-държава е свалена от своя пиедестал, но под въпрос е поставена лоялността на гражданите към държавата и съществуващите закони. Обратната страна на медала е, че в подобна ситуация и „обществените служители”, т. е. държавните чиновници, бързо забравят своя дълг и превръщат служебното си положение и функции в неизчерпаем източник за собствено обогатяване за сметка на държавата.

Специфична сфера на раздържавяването, която създава особено благодатни условия за корупция, е процесът на генериране на частния бизнес в преходните общества. В този процес се наблюдават системно повтарящи се злоупотреби/ престъпления както от страна на частните предприемачи, така и на държавни служители, които използват своите позиции за незаконно облагодетелстване. Най-общо причините за разширяване на корупционните практики в преходния период се коренят в съчетанието между либерализацията на общественоекономическите отношения и отсъствието на необходимата за това съвременна законова база. В резултат възниква широк спектър от дейности, организации и взаимоотношения, които спадат към т. нар. неформална или сива икономика.

В България например явлението „кредитни милионери” показва до каква степен държавната банкова система може да се превърне в източник за незаконно обогатяване не само на ползвателите на неправомерно отпусканите кредити, т. нар. „кредитни милионери”, но и на съответните ръководители на държавни банки, извършващи подобни услуги. Става дума за отпускане на кредити от държавни банки, за които е ясно, че никога няма да бъдат върнати.

От друга страна, т. нар. „финансови пирамиди” са характерен пример за злоупотреби в рамките на частния сектор, които обаче са възможни и благодарение на бездействието на съответните държавни органи. В Албания бунтовете, последвали рухването на много „финансови пирамиди” в средата на 90-те години, доведоха да обща политическа криза и до падането на правителството.

## **2. Как гражданското общество противодейства на корупцията**

Преодоляването на държавната опека върху обществото наред с възникването на частен сектор в икономиката предполагат и формирането на независим „граждански сектор”, т.е. неправителствени организации, които си поставят като основна цел защитата на интересите на гражданското общество, а в по-общ план и ценностите на съвременната демокрация. В България неправителственият сектор възникна юридически и е в процес

на профилиране на своите интереси, сфери на дейност и форми на взаимодействие с другите два сектора. Незавършеният процес на утвърждаването на този сектор като един от стълбовете на правовата държава и демократичното ѝ устройство е предпоставка и за някои негативни тенденции в самата общност на неправителствените организации, което на свой ред вреди на обществената ѝ репутация.

Въпреки тези трудности, през последните години неправителствените организации извършиха много в посока на своята професионализация и повишаване на социалната си роля. След първоначалния етап на стихийно самовъзникване, а след това и на роене на неправителствените организации, се наблюдават процеси на вътрешно структуриране и формиране на трайни интереси и взаимоотношения в рамките на третия сектор. Ясно се открояват преди всичко три типа неправителствени организации: организации от типа “аналитични центрове”, които формулират проекти за публичната политика; благотворителни организации и организации, които допълват все по-успешно системата на публичните услуги.

Кои са гражданските субекти в антикорупционната дейност?

Както самото гражданско общество е съвкупност от институции, индивиди и техните действия, така и антикорупционната дейност, упражнявана от неправителствените организации, има редица субекти. Това са:

- **Отделни граждани**, които защитават своите интереси и по този начин: а) разобличават и б) способстват за налагането на законни санкции спрямо корумпирани личности. Някои от тези граждани целенасочено превръщат личната си борба срещу конкретен корупционен акт в публична кауза.
- **Неправителствени организации**, чиято идеална цел съвпада със защитата на интересите на обществото в противоборството срещу корупцията.
- **Коалиционни структури и движения** на неправителствени организации с антикорупционна цел. Формации от този тип представляват опит за мобилизиране, постоянно поддържане и координиране на отделните усилия на неправителствени организации в това поприще.
- **Международни инициативи** на гражданското общество. През 90-те години се множат инициативите на международни организации, национални, държавни институции и структури на гражданското общество за противодействие на корупцията. Възникна и специализирана международна антикорупционна структура - Транспаренси интернешънъл, чийто български клон се нарича “Прозрачност без граници”.

### 3. Обекти на гражданското противодействие на корупцията

Гражданското общество насочва антикорупционните си инициативи към разобличаването на носителите на корупцията:

- **Корумпираните индивиди**

В по-голямата част от своите проявления корупцията е индивидуален престъпен акт. Той има конкретен извършител, а самото престъпление има формата на подкуп или друга

незаконна облага за съответния индивид. Колкото по-високо в йерархията на държавата (публичния сектор) или на обществото като цяло се намира корумпираният индивид, толкова по-опасна е неговата престъпна дейност и толкова по-голяма е вероятността той да бъде част от корупционна мрежа. В подобни случаи винаги конкретното престъпление има повишена социална значимост и следователно трябва да е обект на противодействие от страна на гражданското общество.

#### • **Корупционните мрежи**

Става дума за конкретни групи от корумпирани индивиди, които използват своята социална позиция (длъжност, влияние, връзки) за взаимно незаконно обогатяване в ущърб на другите граждани.

Корупционните мрежи могат да бъдат изградени в рамките на едно учреждение или да свързват представители на различни организации и структури. Например корупционна мрежа от типа „кредитни милионери“ включва държавни служители (в съответните банки), представители на частни финансови институции (посредници в транзакцията) и частни предприемачи (ползватели на кредитите).

#### • **Механизми, регламенти и практики с висок корупционен риск**

За разлика от корупционните мрежи, които са неформални структури, редица бюрократични звена, процедури и бюрократични функции в рамките на публичния сектор се превръщат поради своята непрозрачност и чиновнически монопол/ дискреция в зони на корупционен риск. Всъщност това са зони извън гражданския контрол, които сами генерират или са благодатна почва за корупционни действия.

Например чиновническата дискреция върху процеса на предоставяне на разрешителни и лицензии за упражняване на определени видове стопанска дейност често се използва от съответните чиновници за незаконно обогатяване чрез вземане на подкупи.

#### • **Политическата класа**

Политическите партии, техни лидери и дейци се превръщат в обект на гражданско лобиране, натиск или противодействие с оглед прокарването на определени закони и други актове с антикорупционна насока (или за блокиране на законодателни актове, които противоречат на обществен интерес и ограничават гражданския контрол и публичност на администрацията). В този смисъл лобистките усилия на гражданското общество се насочват предимно към управляващата политическа сила, нейното парламентарно мнозинство и изпълнителната власт.

#### • **Бизнес-общността и неправителственият сектор**

Част от корупционните практики се извършват в рамките на тези два сектора, поради което също стават обект на гражданската антикорупционна дейност. В случая с третия сектор става дума за саморегулиране и самоконтрол в рамките на неправителствените организации. Най-важната цел на антикорупционната дейност и в двата сектора е налагането на модерни стандарти на поведение и професионализъм, които да ограничат до минимум злоупотребите.

- **Обществото като цяло**

Важна част от антикорупционната дейност са усилията за преодоляване на съществуващата обществена пасивност или дори открито толериране на корупционните практики и за формиране на активна гражданска позиция против тях.

#### 4. Цели на антикорупционната дейност на третия сектор

Противодействието на корупцията се превръща в социално значим акт, когато се упражнява не само в защита на интересите на отделния индивид, но и на цялото общество. От друга страна, индивидуалната борба срещу конкретен корупционен натиск/акт има граждански отзвук и значение, което надхвърля отделния интерес, т. е. тя е част от усилията на гражданското общество. Затова използването на законните средства за защита срещу корупция от страна на отделните индивиди трябва всячески да се насърчава. Това е особено важно в общество като българското, в което често гражданите съзнателно - тъй като не вярват в правосъдието или пък се страхуват - или поради незнание, не търсят правата си по съдебен път.

Организирането на антикорупционна дейност в рамките на цялото общество обаче предполага ясно дефиниране на целите, видовете дейност, организационната структура/инструментариума и формите на реализация.

Целите на антикорупционната гражданска дейност не бива да се дефинират максималистично - корупция е имало и вероятно ще има и в бъдеще, така че е нереалистично например да се постулира като цел изкореняването ѝ. Осъществима е следната цел в рамките на България: ограничаване на корупцията до равнища, които се смятат за допустими за развитите демокрации. Подобна цел предполага наличието на правно-институционална среда, която да създава прозрачност и публичност във всички сфери на обществения живот и да предвижда строги санкции срещу извършителите на корупционни сделки. От друга страна, ограничаването и поставянето под контрол на корупцията предполагат гражданска нетърпимост спрямо това явление, както и съществуването на независими контролиращи институции и правозащитни организации. Следователно антикорупционните усилия на гражданското общество за постигането на тази цел се насочват в редица направления на гражданска активност.

#### 5. Видове антикорупционни дейности

Какви са видовете дейности на неправителствените организации срещу корупцията?

В Плана за действие срещу корупцията на българската антикорупционна инициатива *Коалиция 2000* са изброени следните основни дейности:

- **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.
- **Мобилизиране** ресурсите на гражданското общество в установяването, проследяването и контрола върху проявите на корупция и предпоставките за нея.
- **Мониторинг и оценка** на въздействието на взетите политически решения срещу корупцията и ефективността им.

- **Предоставяне на подходящи инструменти** (основани на данни и анализи), които да информират властовите структури и обществеността за тенденциите и проблемите в борбата срещу корупцията.
- **Стимулиране** чрез адекватна форма на публичност на по-голяма активност на гражданското общество при упражняването на гражданските права за контрол върху дейността на публичната администрация.

**В практиката се наблюдават следните форми на гражданско действие:**

• **Правозащитни дейности**

Те се упражняват от съответни неправителствени организации в защита на накърнените права на отделни граждани и включват: предоставяне на безплатна юридическа помощ, самостоятелни разследвания във връзка с конкретни случаи, лобиране пред компетентните органи в защита на интересите на пострадалите от корупция, апелирание към наднационални организации и др. Тези дейности се осъществяват от специализирани неправителствени организации и граждански институти, сред които са гражданските наблюдатели и посредниците от типа на местните омбудсмани. За тяхното осъществяване се използват различни конкретни механизми и инструменти: „горещи телефони” против корупцията, организиране на приемни, пощенски кутии и др.

• **Граждански мониторинг**

Този инструмент може да се разглежда в няколко разновидности: социологически проучвания на феномена „корупция”, мониторинг на публичния сектор (държавните институции и местното самоуправление) и медиен мониторинг.

- а) Социологически мониторинг: чрез представителни извадкови изследвания се следят и анализират както динамиката на корупционните действия, така и промените в публичните представи, свързани с корупцията; чрез качествени методи (дълбочинни интервюта, фокус-групи и др.) се изследват представите за корупцията на различни групи от населението.
- б) Мониторингът на публичния сектор: чрез специализираните антикорупционни структури се събират и анализират данни въз основа на постъпилите жалби и сигнали или чрез анализ на т. нар. “сиви зони” на повишен корупционен риск
- в) Медиен мониторинг: той се организира от граждански институции, които събират данни и извършват анализи чрез наблюдение върху средствата за масова информация и корупционните материали в тях.

***Антикорупционна група за натиск***

*Проектът “Антикорупционна група за натиск” на Фондация АКСЕС-София /2001-2002 г./ използва медийни публикации за официално сезиране на прокуратурата за извършени корупционни престъпления. Проектът комбинира гражданския контрол върху правопрिलाгащите органи с партньорството между гражданска група и структура на съдебната власт. По изпратени от групата 57 материала са образувани преписки: по 2 случая има образувани предварителни производства; по*

*19 случая са образувани предварителни проверки; по 5 случая има издадени постановления за отказ от образуване на предварително производство/преписка и преписките са прекратени; по 7 случая бе установено, че има висящи и просрочени следствени дела.*

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

#### • Лобиране

Лобистката дейност е много съществена за успеха на антикорупционните усилия. Обект на лобистката дейност най-общо казано е сферата на публичната власт, а нейна цел - предприемането на адекватни мерки за ограничаване на корупционните практики и разширяване прозрачността на този сектор. Това на практика означава, че представители на съответни НПО убеждават представители на различните клонове на централната и местната власт в необходимостта от прокарване на желаните мерки. Следователно лобистката дейност в тясно антикорупционно значение предполага създаването на лобита във властта, които се превръщат в съюзници на гражданското общество в борбата против корупцията.

#### • Антикорупционни кампании

Това са информационно-образователни кампании от типа „социален маркетинг“, които са насочени към стимулиране на нетърпимост спрямо корупцията. В тяхното осъществяване основна роля играят независимите медии.

Последователното реализиране на коалиционния принцип в контекста на тези кампании предполага установяването на конструктивно взаимодействие в национални рамки: между самите неправителствени организации, между неправителствените организации и държавните институции, между неправителствените организации и представителите на частния бизнес, между институциите на гражданското общество и медиите. В тази връзка трябва да се изтъкне, че публично-частното партньорство в противодействието на корупцията е задължително условие за успеха на всяка национална кампания.

В международен план все по-голяма актуалност за България придобива сътрудничеството със страните от Югоизточна Европа в противоборството на трансграничната престъпност и корупцията, както и с националните агенции и международните организации, посветили се на тази кауза. С други думи гражданските институции са ядрото на антикорупционното движение в национални и наднационални рамки; от тяхната решимост, организационен потенциал и умения зависи до голяма степен успехът на усилията на цялото общество за ограничаване на корупционните практики.

#### Гражданската борба срещу корупцията използва разнообразни инструменти и форми:

##### • Информационно-просветителски

Те включват публикации в печата и в научната литература, специализирани предавания по електронните медии, видео- и аудиоклипове, постери, интернет-страница, електронни дискуссионни клубове и др.

**• Образователни**

Образователни семинари, кръгли маси, „мозъчни атаки”, университетски курсове, лекции в системата на средното образование и др.

**• Организационни**

Това са преди всичко общински, областни или регионални съвети за борба срещу корупцията и граждански антикорупционни приемни. Инструменти от коалиционен тип са и общественно-политическите форуми с представители на НПО, държавни служители и експерти.

**6. Проблеми и предизвикателства пред гражданските организации**

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

- Слабата координираност между аналитичните центрове и фондации в сферата на антикорупцията.
- Ограниченият времеви хоризонт на редица антикорупционни проекти, което не допринася за превръщането на тази проблематика в стратегически приоритет на съответните неправителствени организации.
- Недостатъчната координираност между чуждестранните организации, подкрепящи антикорупционни проекти, което пречи на по-ефективното подпомагане на третия сектор и др.

Самият неправителствен сектор продължава да генерира корупционни практики. В българските медии бяха публикувани поредица от материали, в които се съдържат обвинения срещу отделни фондации. В тях се критикува преразпределянето на донорските средства, голяма част от които не се използват за реализиране на целите на съответните проекти.

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

**7. Пример за гражданска антикорупционна инициатива:*****Коалиция 2000***

Поради широката разпространеност на корупционните практики особено в преходните общества през последните години става все по-очевидно, че успешно противодействие на това явление е възможно единствено чрез широка като социален периметър и дългосрочна като продължителност коалиционна дейност чрез взаимодействие между:

първо, гражданските институции; второ, държавата и политическите субекти; и трето, бизнес общността.

Идеята за антикорупционна коалиция бе възприета в редица национални кампании за прозрачност и граждански контрол в много страни. В България от 1997 г. с подкрепата на редица чуждестранни и международни организации бе лансирана антикорупционната инициатива *Коалиция 2000*. Тя обедини български неправителствени организации, представители на държавни институции и независими експерти. Първият обществено-политически форум през 1998 година утвърди План за действие срещу корупцията, предвиждащ осъществяването на редица реформи във всички области на обществения живот. От 2001 година *Коалиция 2000* е включена като граждански компонент в антикорупционната програма "Отворено управление" на българското правителство и правителството на САЩ.

- Съставителите на Плана за действие срещу корупцията изхождат от убеждението, че именно третият сектор трябва да даде пример за прозрачност и ограничаване на корупционните прояви в самото гражданско общество. При отсъствието на адекватна законова база усилията се насочват предимно към възстановяване и утвърждаване на нравствените стандарти и ценности на организациите с идеална цел. Особен акцент се поставя върху завършването на формационния период на съсловните и браншовите организации и в частност върху изработването и утвърждаването на професионални кодекси на поведение. Тази задача се вписва в антикорупционните усилия, тъй като възраждането на традиционните и формирането на новите съсловни организации и ценностите на професионалната етика, основаваща се на модерните стандарти, са антитеза на корупционното поведение. В тази насока в Плана за действие срещу корупцията се предвижда създаването на съответни механизми за насърчаване на етичността и порицаване на неформалната икономика с характерните за нея противозаконни форми на стопански и извънстопански взаимоотношения. Сред тях са механизмите и мерките за санкциониране на корумпирани членове на съсловни организации.
- Естествено главна предпоставка за успеха на антикорупционните действия е създаването на механизъм на сътрудничество и взаимодействие в тази област между НПО и държавните институции. Самата инициатива *Коалиция 2000* е замислена именно като механизъм за хармонизиране на гражданските интереси и държавната политика при определянето на приоритетите, инструментариума и конкретните мерки в борбата срещу корупцията. Това сътрудничество не е безпроблемно, нещо повече - по дефиниция в него е заложена идеята за постоянен граждански контрол върху сектора на публичните услуги. Най-общо може да се каже, че успешното взаимодействие между двата сектора предполага сериозно, системно и дълготрайно усилие.
- Важна сфера за антикорупционните инициативи и реализиране на публично-частното партньорство е създаването на прозрачна публична власт. В тази връзка определящо значение има реформата на административната сфера, включително чрез въвеждане на съвременни стандарти на достъп до информация в този сектор и приемане на ясни правила на взаимодействие между държавната и общинската администрация, от една страна, и гражданите и техните организации, от друга. Законът за държавния служител, Законът за държавната администрация и други

нормативни документи имат пряко отношение към проблема за разширяване на “видимостта” и засилване на гаранциите против чиновническия произвол.

Друго важно поприще за реализиране на граждански контрол и антикорупционни инициативи е сферата на местното самоуправление. В рамките на *Коалиция 2000* бяха лансирани т. нар. локални инициативи, които са насочени към ограничаване на бюрократичната и т.нар. масова корупция в рамките на общината, към разширяване на прозрачността и отчетността на местната власт.

**Локалните антикорупционни инициативи съдържат следните компоненти:**

- *Местен мониторинг на корупционните практики (количествени и качествени проучвания на общественото мнение).*
- *Създаване на местни антикорупционни структури (областни, регионални или общински съвети за борба срещу корупцията), включващи представители на неправителствени организации, общинските власти, подразделенията на държавните институции и независими експерти от съответната община и област.*
- *Създаване на приемни, пощенски кутии и „горещ телефон” за антикорупционни сигнали и жалби.*
- *Участие в информационно-образователни кампании против корупцията посредством организиране на пресконференции, публикации в местната и националната преса, телевизионни и радиопредавания, интервюта, разпространяване на постери и др.*

Естествена стъпка в антикорупционните усилия на гражданското общество е институционализацията на гражданския контрол. В това отношение през последните години бяха направени някои стъпки към обществена легитимация на нови граждански институции - местни омбудсмани, граждански наблюдатели, групи за посредничество, експертни групи и др.

- Промяната в обществените представи и нагласи спрямо корупцията е същината на информационно-образователната кампания „Чисто бъдеще” на *Коалиция 2000*. Тя се осъществява като своеобразен социален маркетинг с използване на медиите и други форми на въздействие върху общественото мнение.

ТАБЛИЦА 4.2.19. Дейности на Коалиция 2000 за периода 1999-2003

Дейности на Коалиция 2000	Общо за периода 1999 - 2003 г.
Доклади за оценка на корупцията	4
Обществено-политически форуми	5
Антикорупционни хрестоматии	11
Други публикации на Коалиция 2000	15
Публични дискусии и семинари по въвеждането на институцията омбудсман, международни конференции	22
Публични дискусии по антикорупционни законопроекти, етични кодекси и проекти с антикорупционна насоченост	38
Месечен електронен бюлетин	52
Антикорупционен интернет портал	1
Корупционни индекси – Изследвания на населението	13
Корупционни индекси – Изследвания на бизнес-сектора	7
Корупционни индекси – Изследвания на служители в общественния сектор	3
Изследвания на “скритата икономика” в България	4
Месечен медиен мониторинг	14
Информационни дни	28
Радио излъчвания	35
Телевизионни предавания	5
Бюлетин “Чисто бъдеще”	7
Кръгли маси на местно ниво	75

## Литература

1. “Гражданите и местната администрация. Наръчник на обществения посредник (омбудсман).” *Център за социални практики / Сдружение „Подкрепа за местни инициативи”*, 1998, София
  2. ЧИСТО БЪДЕЩЕ. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията, *Коалиция 2000*, 1998, София
  3. Локални инициативи срещу корупцията, *Коалиция 2000 / Център за изследване на демокрацията*, С., 1999, София
  4. Народен защитник. Концепция и законопроект., *Център за изследване на демокрацията*, 1999, София
- <<http://www.anticorruption.bg>> – Български антикорупционен портал
  - <<http://www.transparency.org>> – Трансперънси интернешънъл
  - <<http://www.usaid.org>> – Американска агенция за международно развитие
  - <<http://www.worldbank.org>> – Световна банка

### Ключови термини

**Трети сектор** - това е съвкупността от граждански, неправителствени организации, създадени с идеална цел. Понятието е въведено, за да бъде разграничен този сектор от държавния (публичния) и частния (бизнеса) сектор.

**Социален маркетинг** - понятието се отнася до всички маркетингови и информационни кампании, които са насочени към популяризирането и утвърждаването на социално-значими ценности и каузи. Отличават се от търговския маркетинг главно поради своята идеална цел.

**Публично-частно партньорство** - понятието обозначава партньорските взаимоотношения между представители на обществения /публичния/ сектор и на частния сектор за осъществяване на съвместните цели на общественото развитие. В случая терминът “частен сектор” включва и неправителствените организации, частни като статут, но отличаващи се от частния стопански сектор с идеалните цели, които преследват.

### Въпроси

1. Защо корупцията е несъвместима с модерната демокрация?
2. Кои са основните насоки на гражданското противодействие срещу корупцията?
3. Реалистично ли е да се премахне изобщо корупцията като явление?
4. Какви са достъпните на гражданските организации дейности за противодействие на корупцията?

### Основни тези

1. В демократичните държави гражданските организации са важен фактор в противодействието на корупцията, тъй като формулират гражданските интереси и функционират като коректив на публичната власт. Те са улеснени от обстоятелството, че “сивите зони” на повишен корупционен риск са именно в публичния сектор.
2. Гражданските организации използват широка палитра от дейности за противодействие на корупцията, които включват информационно-образователни кампании, правозащитни дейности, мониторинг и анализ на корупционните практики, изготвяне на препоръки за антикорупционни реформи и т.н.
3. Публично-частното партньорство представлява най-ефикасната форма за осъществяване на антикорупционния потенциал на третия сектор – то отразява съвпадението на интересите и приоритетите на публичния и частния сектор, представлява работен механизъм за решаване на антикорупционни задачи и създава нов тип хоризонтално сътрудничество между експертната общност в държавните и частните структури.

### 4.3. Мониторинг на корупцията

Андрей Нончев

#### План

1. Необходимост от мониторинг на корупцията
2. Методи и практики на корупционен мониторинг
3. Национален мониторинг на корупцията (Система за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*)
4. Регионален мониторинг на корупцията (Мониторинг на корупцията в страните от Югоизточна Европа – SELDI)
5. Международни сравнителни изследвания на корупцията (Индекси за оценка на корупцията на Трансперънси Интернешънъл)

#### 1. Необходимост от мониторинг на корупцията

През 90-те години на 20 век корупцията се трансформира от национален в глобален проблем. Корупцията започва да се превръща в сериозна пречка пред международното сътрудничество и развитие. Засиленият интерес към корупцията произтича и от усилията за демократизация на страните в Централна и Източна Европа. Проявите на корупция съществено затрудняват провеждането на реформите в посткомунистическите общества и намаляват общественото доверие в пазарната икономика и демократичната политическа система. В този контекст корупцията все по-често се превръща в обект на внимание и изучаване както от страна на национални, така и на международни институции.

Наблюдението и измерването на корупцията има няколко основни позитивни цели:

1. Основна цел на корупционния мониторинг е **периодично да представя информация, която би позволила да се правят изводи относно мащабите и тенденциите на корупцията, както и за свързаните с нея нагласи, действия, оценки и очаквания на обществеността.**
2. Съдейства за **оценка на степента на разпространение на формите на корумпирано поведение в отделни области на обществения живот**, като изпълнява функцията на *диагностичен инструмент*. Идентифицира степента на разпространение на корупцията и специфичните корупционни практики в различни институции, социо-професионални групи, икономически сектори и др.
3. Спомага за **установяване на проблемните зони и приоритетите при осъществяване на реформи за усъвършенстване на държавното управление**. В този случай корупционният мониторинг има съществено значение за формулиране на стратегията и тактиката на провеждане на тези реформи.
4. Доставя информация, която може да се използва за **оценка на ефективността на провежданите реформи или осъществяваните проекти в държавното управление**. Тя може да послужи и като обратна връзка към държавните институции, с оглед извършването на корекции в съдържанието и начините на провеждане на реформите.

5. **Осигурява данни и анализи за стимулиране на обществения дебат по проблемите на корупцията**, повишаване на обществената нетърпимост към корупцията като елемент на демократичните ценности и практическото прилагане на механизми, осигуряващи прозрачност и доверие.
6. Резултатите от корупционния мониторинг могат да се използват като съдържателен **елемент на образователни и информационни анти-корупционни кампании**. Изследванията на корупцията съдействат и за идентификацията на специфичните целеви аудитории, към които ще бъдат насочени тези кампании, в зависимост от техните нагласи и възприятия.
7. **Международните сравнителни изследвания на корупцията позволяват да се правят съпоставки между отделните страни относно степента на разпространение на корупцията**. Те са полезен инструмент при анализа на влиянието на корупцията върху икономическото и политическото развитие.

До неотдавна систематичното наблюдение и адекватното измерване на разпространението на корупцията се считаше за практически невъзможно или изключително трудно и не особено прецизно. По същия начин се възприемаше и възможността да се оценят икономическите, политическите и социалните ефекти на корупцията. Основната пречка пред корупционния мониторинг беше убедеността, че въвлечените в корупционни практики лица не са склонни да разкриват информация за своите действия. Проведените през 90-те години национални и международни сравнителни емпирични изследвания на корупцията показаха много добри резултати. Международните сравнителни изследвания на корупцията спомогнаха да се разберат по-добре нейните причини и последици, взаимовръзките ѝ с особеностите на институционалната структура в отделните страни, корелацията ѝ със степента на икономическото, политическото и социалното развитие.

Проведени бяха и много национални изследвания на корупцията, в които подробно и задълбочено се изследват мащабите, формите, механизмите на корупция и се анализират разпространените модели и практики на корупционно поведение. Получените данни потвърждават хипотезата, че този тип изследвания предоставят много по-точна информация, отколкото криминалната статистика, която обикновено се възприема като най-надеждният “обективен” източник на информация за оценка на мащабите на престъпността. Сравнението между информацията от извадковите проучвания и повседневния практически опит, от една страна, и данните, основани на криминалната статистика, от друга, показва, че те се различават твърде съществено. Образованите дела и произнесените присъди, свързани с корупционни престъпления, са многократно по-малко, отколкото случаите на корупция, за които се съобщава в представителните изследвания сред населението и бизнеса. Използването на комбинация от различни изследователски методи и техники, съпоставянето на данните от различни източници (граждани, експерти, служители в общественния сектор, стопански ръководители, бизнесмени и др.), провеждането на многократни и лонгитюдни изследвания позволяват да се получат сравнително достоверни и надеждни данни за разпространението на корупцията.

## 2. Методи и практики на корупционен мониторинг

Корупционният мониторинг се основава на два принципни подхода. При първия от тях се регистрира извършването на корупционни действия от представители на различни политически, икономически и социални групи. Това се осъществява или чрез получаването на анонимни самопризнания за участие в корупционни действия или чрез даване на информация за осъществен корупционен натиск. Използването на този подход дава най-близка до реалността представа за интензитета на корупционното поведение. Вторият подход предполага да се регистрират субективните представи на хората за степента на разпространение на корупцията в дадена област (сред определени сфери на обществения живот, институции, социално-професионални групи, личности, и др.). В този случай информацията има оценъчен характер и не измерва пряко обективните мащаби на корупционните действия. Въпреки това, този тип данни разкриват доминиращите обществени нагласи, които представляват значим фактор за формиране на индивидуалните поведенчески стратегии. Освен това те показват по какъв начин степента на проникване на корупцията в обществените отношения влияе върху ценностната система на индивида. Може да се предположи, че склонността за извършване на корупционни действия е по-висока, когато хората са убедени, че действат в “корумпирана” среда.

**Наблюдението и измерването на корупцията се осъществява в две основни форми: международни сравнителни изследвания на корупцията и национални проучвания и мониторинг на корупцията, които имат някои специфични особености:**

1. **При международните изследвания** се регистрират предимно оценките на външни наблюдатели (най-често бизнесмени и икономически експерти, имащи делови отношения с дадена страна) за степента, в която са разпространени различните корупционни практики в отделните страни.
2. **Националните изследвания** отразяват корупционните действия в дадена страна и нагласите по отношение на това доколко те са разпространени. В този случай оценките се отнасят до взаимодействието на гражданите и представителите на частния сектор, от една страна, и служителите в различните сфери на публичния сектор (държавна администрация, местни органи на властта, съдебна система, обществени услуги и др.), от друга страна. Оценките се правят и от населението, и от представителите на бизнеса, и от служителите в публичния сектор.

Сред първата група изследвания най-голяма популярност в последните години придобиха изготвяните от международната организация Трансперънси Интернешънъл (ТИ) корупционни индекси. Във втората група изследвания в България може да се открие Системата за мониторинг на корупцията, която е разработена от агенция Витоша Рисърч при Центъра за изследване на демокрацията. Тази мониторингова система е част от антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000*<sup>1</sup>, която обединява няколко неправителствени организации. 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.

<sup>1</sup> По-подробна информация за Системата за мониторинг на корупцията може да се получи от интернет страниците на Витоша рисърч (<http://http://www.vitosha-research.com>) и на Коалиция 2000 (<http://http://www.anticorruption.bg>).

Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000* е доразвита в методология за регионален мониторинг на корупцията в страните от Югоизточна Европа. Този регионален мониторинг се осъществява в рамките на Инициативата за правно развитие на Югоизточна Европа («[hyperlink “http://http://www.seldi.net”](http://www.seldi.net)»), която стартира в края на 1998 година. Нейни инициатори са Център за изследване на демокрацията и Международен институт за правно развитие, Рим. Инициативата за правно развитие на Югоизточна Европа обединява неправителствени организации, представители на правителствени организации в региона и експерти от различни страни на Югоизточна Европа. Тя дава възможности за сътрудничество между най-активните обществени институции, обществени личности, правителствата и международните агенции в Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Хърватия, Сърбия и Черна гора.

Използвайки като илюстрация тези национални, регионални и международни мониторингови системи, накратко ще представим основните методи, чрез които те се реализират, и някои обобщени резултати от тяхното прилагане.

### **3. Национален мониторинг на корупцията (система за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*)**

Системата за мониторинг на корупцията (СМК) е част от антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000*. **Основната цел на СМК** е периодично да представя информация, която би позволила да се правят изводи за сферите, мащабите и динамиката на корупцията в страната, както и за свързаните с нея нагласи, оценки и очаквания на обществеността, служителите в общественния сектор и отделните социо-професионални групи.

СМК на *Коалиция 2000* се състои от система от количествени и качествени изследвания, която има за цел да генерира информация за структурата и динамиката на корупционното поведение в страната. **Корупционните индекси са основен продукт на Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000***. Тези индекси обобщават основните измерения на корупцията и корупционното поведение и се публикуват всеки 3 месеца. Методологията на корупционните индекси се основава на един сравнително елементарен модел на корупционното поведение като тип социално взаимодействие между актьори. Моделът декомпозира корупционното поведение на 4 основни елемента: предпоставки, практически действия (взаимодействие), резултати от действията и очаквания за бъдещето.

Моделирането на механизмите на корупционното поведение се основава на едно сравнително просто теоретично разчленяване на елементите на социалните дейности:

- За всяка социална дейност има предпоставки, сред които от гледна точка на субекта на дейността най-съществени 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:

<i>Структурни елементи на дейността</i>	<i>Структурни елементи на корупционното поведение</i>
<i>Предпоставки на дейността</i>	<i>Корупционни нагласи</i> 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
<i>Взаимодействие на субектите</i>	<i>Корупционни действия</i> Обхващат дейността на субектите, свързана с формиране на обстановка (оказване на натиск) и реално извършване на акта на корупционно поведение
<i>Резултати от дейността</i>	<i>Разпространение на корупцията</i> Обхващат както оценките за степента на разпространение (въвлеченост) на служителите от обществения 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)
<i>Очаквания</i>	<i>Оценка за перспективите на корупцията</i> Обхващат оценки за възможността (потенциала) на обществото да се справи с корупцията.

Този сравнително опростен теоретичен модел дава възможност да се изследват емпирично, първо, предпоставките и факторите, които влияят върху корупционното поведение; второ, степента на разпространение на корупцията в различни сфери; трето, спецификата на различните видове корупционни практики; четвърто, обществените оценки за ефективността на корупционните практики; пето, възможностите за ограничаване на корупцията.

Корупционните индекси на *Коалиция 2000* са групирани в няколко категории:

**1) Нагласи и отношение към корупцията:**

**1.1 Принципно допустимост** - отразява равнището на ценностна приемливост на различните корупционни практики.

- 1.2 Податливост на корупция** - измерва склонността на гражданите да правят компромиси със своите ценности под натиска на обстоятелствата.
- 2) Лично участие в корупционни действия:**
- 2.1 Корупционен натиск** - измерва разпространеността на опитите на служители от обществената сфера пряко или косвено да осъществяват натиск върху гражданите за получаване на пари, подаръци или услуги.
- 2.2 Корупционни действия** - отразява равнището на личното участие на респондентите в различни форми на корупционно поведение, т.е. отразява реалния брой на корупционните действия за последните три месеца.
- 3) Оценки за разпространението на корупцията и нейната практическа ефективност:**
- 3.1 Разпространение на корупцията** - регистрира оценките на гражданите за степента на разпространеност на корупционните действия сред служителите в обществената сфера.
- 3.2 Практическа ефикасност на корупцията** - показва оценките на гражданите за степента на превръщане на корупцията в ефективно средство за решаване на лични проблеми.
- 4) Корупционни очаквания** - отразява оценките за възможностите (потенциала) на българското общество да се справи с корупцията.

Корупционните индекси са основен продукт на *Системата за мониторинг на корупцията* (СМК) на *Коалиция 2000*. Техните стойности се актуализират на всеки три месеца на основата на данни от емпирични социологически изследвания. Всеки корупционен индекс обобщава стойностите на няколко индикатора и е представен в “статистически нормализирана” форма: стойностите на корупционните индекси се колебаят между 0 и 10. Стойността “0” символизира близост до характеристиката “общество свободно от корупция”, докато стойности близки до “10” се свързват с характеристиките на “общество доминирано от корупцията”. Тъй като корупционните индекси са основани на информация, получена чрез извадкови изследвания сред населението, те отразяват нивото на познаване и представите на хората за корупцията на равнището, на което те взаимодействат със служителите в публичния сектор (т.нар. малка корупция, която се среща при контактите на гражданите със служители в обществения сектор от по-ниските нива в йерархията).

**ТАБЛИЦА 4.3.20. Корупционни индекси на Коалиция 2000 за периода 2000 – 2003 г.**

	Януари 2000	Януари 2001	Януари 2002	Януари 2003
Принципна допустимост	1,3	1,3	1,5	1,3
Податливост на корупция	2,9	2,5	2,5	2,7
Корупционен натиск	1,5	0,8	1,4	1,0
Корупционни действия	0,8	0,4	0,7	0,4
Степен на разпространение	6,4	6,5	6,4	6,4
Практическа ефикасност	6,6	6,9	6,4	6,9
Корупционни очаквания	5,5	5,6	5,1	5,9

Източник: СМК на Коалиция 2000, Омнибусни изследвания на Витоша ривърч – Януари 2000, 2001, 2002, 2003 г.

Като се вземат предвид всички оценявани от СМК на *Коалиция 2000* измерения на корупцията могат да се направят три генерални извода за периода 2000 – 2002 г. Първо, според населението корупцията е сред най-съществените проблеми на българското общество. През януари 2002 г. тя е поставена на второ по важност място след безработицата. Второ, въпреки запазващата се честота на корупционните действия, се очертава положителна тенденция на намаляване на толерантността спрямо корупцията. Гражданите са склонни в по-малка степен да приемат различни форми на корупция като нормални и да прибегват до корупцията като средство за решаване на проблеми. Трето, повишената обществена критичност към корупцията и по-интензивното ѝ експониране в медиите са задълбочили сред различни социални слоеве представата, че корупцията е широко разпространена и социално ефективна практика, която не се ограничава до елементарния рушвет. Все още доминира обаче усещането, че изгледите за успех в борбата с корупцията не са особено големи.

#### 4. Регионален мониторинг на корупцията (мониторинг на корупцията в страните от Югоизточна Европа – SELDI)

Основна част от дейността на Инициативата за правно развитие на Югоизточна Европа (Southeast European Legal Development Initiative - SELDI) е провеждането на Регионален мониторинг на корупцията. Той се осъществява в Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Хърватска, Сърбия и Черна гора. Методологията на Регионалния мониторинг на корупцията е базирана на Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*, разработена от агенция Витоша Рисърч (<http://http://www.vitosharesearch.com>).

По-долу са представени методологията и основните резултати от Регионалния мониторинг на корупцията, базирани на две самостоятелни представителни изследвания във всяка страна, проведени през февруари 2001 г. и февруари 2002 г. Методът на изследванията е персонално стандартизирано интервю. Във всяка страна са проведени национални представителни изследвания на населението на възраст над 18 години.

**ТАБЛИЦА 4.3.21. Големина на изважките в отделните страни (брой респонденти)**

	2001	2002
Албания	1001	1037
Босна и Херцеговина	1000	1000
България	1158	1149
Македония	1000	1000
Румъния	1000	1044
Хърватия	1000	1000
Сърбия	976	1003
Черна гора	604	563

*Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI*

Основните проблеми, с които се сблъскват балканските държави, продължават да носят отгънка на общата социално-икономическа криза на прехода (Таблица 4.3.22). Безработицата и бедността трайно се очертават като ключови проблемни зони за почти

ТАБЛИЦА 4.3.22. Основните проблеми, пред които са изправени балканските страни

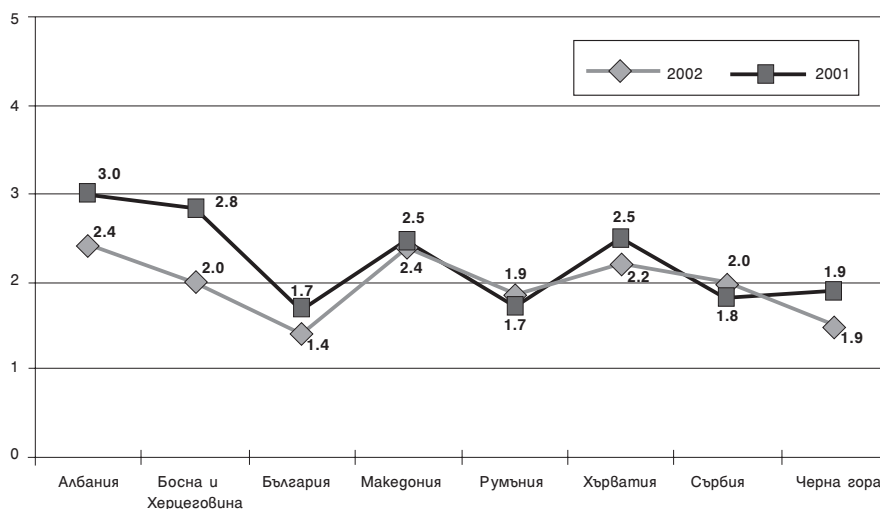
	Албания		Босна и Херцеговина		България		Македония		Румъния		Хърватия		Сърбия		Черна гора	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Безработицата	44.4	44.8	60.9	60.9	67.8	68.9	75.3	58.2	39.5	33.9	66.0	78.5	30.3	38.0	53.1	51.1
Ниските доходи	39.3	40.8	39.6	39.3	49.0	47.0	62.0	26.7	41.3	49.4	39.1	44.2	39.2	33.6	35.6	37.2
Бедността	24.4	28.2	29.8	31.9	41.5	42.7	-	43.9	50.6	57.4	31.6	28.7	39.7	44.4	34.8	43.4
<b>Корупцията</b>	<b>60.8</b>	<b>68.4</b>	<b>47.6</b>	<b>48.3</b>	<b>37.5</b>	<b>35.1</b>	<b>35.1</b>	<b>31.2</b>	<b>59.9</b>	<b>59.9</b>	<b>41.7</b>	<b>41.1</b>	<b>37.2</b>	<b>37.3</b>	<b>30.8</b>	<b>35.9</b>
Престъпността	36.0	24.6	32.9	32.8	25.7	32.9	27.6	23.9	10.2	12.5	33.5	30.4	44.1	41.4	31.5	30.1
Високите цени	24.0	23.3	10.9	13.9	22.4	20.9	25.4	7.8	35.6	35.6	27.3	18.4	24.7	24.0	21.2	17.7
Здравеопазването	3.7	2.3	9.9	9.5	14.0	17.2	7.2	1.7	17.4	15.4	7.1	8.9	8.7	9.8	4.0	2.0
Политическата нестабилност	49.6	46.0	37.0	33.9	17.0	13.1	33.2	55.9	29.9	11.6	20.1	28.7	47.8	35.3	59.3	57.7
Образованието	3.9	3.2	4.6	4.8	2.1	1.8	3.7	0.8	7.9	8.8	4.4	4.1	6.3	7.8	4.5	3.9
Замърсяването на околната среда	5.2	3.6	3.8	3.1	2.7	1.5	6.0	1.0	1.6	3.2	2.8	3.5	2.5	5.6	4.8	2.7
Етническите проблеми	3.0	2.4	15.6	17.1	1.7	1.4	14.9	40.7	2.4	1.6	7.0	3.6	10.2	8.2	8.6	5.2
Друго	0.9	4.4	1.8	1.3	1.9	4.5	0.5	0.9	1.1	1.5	2.1	3.1	0.6	1.8	1.5	3.0
Не знае/Не отговорил	0.2	0.8	0.3	0.7	1.6	0.5	3.0	1.2	0.2	2.7	1.6	1.7	1.1	1.9	1.8	0.3

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

всички държави, участвали в изследването. Наред с тях корупцията се нарежда сред първите посочени проблеми пред балканските страни, макар че се наблюдават и някои съществени различия в обществените нагласи. Така например в Албания и Румъния общественото мнение определя този проблем като най-съществен, докато в България, Сърбия и Черна Гора корупцията е поставена на четвърта или пета позиция.

**Индексът на принципната допустимост на корупцията отразява равнището на ценностна приемливост на различните корупционни практики.** Като цяло, този индекс запазва ниските си стойности. Равнищата на “принципната допустимост” на корупцията в Албания, Македония, Босна и Херцеговина, Хърватска са най-високи, а в България стойността на индекса за 2002 г. е най-ниска. Това е индикативно не само за утвърждаването на моралната нетърпимост спрямо явлението “корупция”, но и може би представлява първият реален резултат от реализираните в страната антикорупционни инициативи.

**ГРАФИКА 4.3.29. Принципна допустимост**

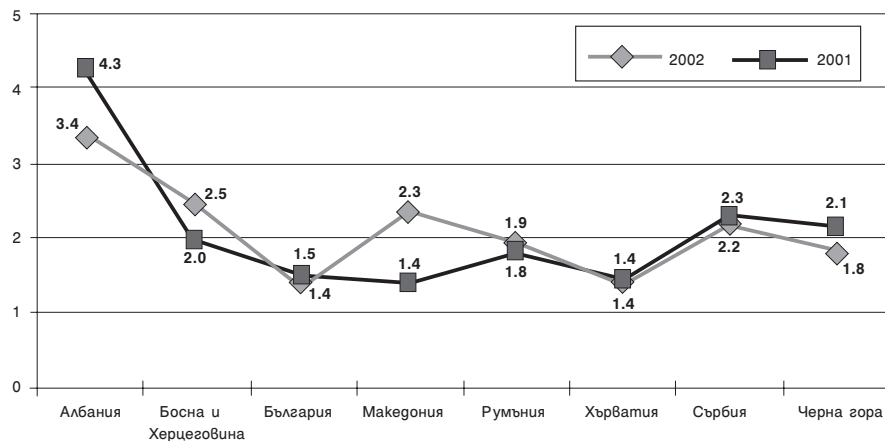


*Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI*

**Индексът на корупционния натиск измерва разпространеността на опитите на служителите от обществения сектор пряко или косвено да осъществяват натиск върху гражданите за получаване на пари, подаръци или услуги.**

Сравнително по-ниските стойности на този индекс (най-ниски са те в България, а най-високи – в Албания, Босна и Херцеговина и Сърбия) показват, че ангажирането с определено корупционно поведение е по-скоро в резултат от лично осъзнати ползи, икономически или институционални интереси и дори практическа необходимост, отколкото открит социален натиск от страна на “носителите” на корупция в обществения сектор.

ГРАФИКА 4.3.30. Корупционен натиск

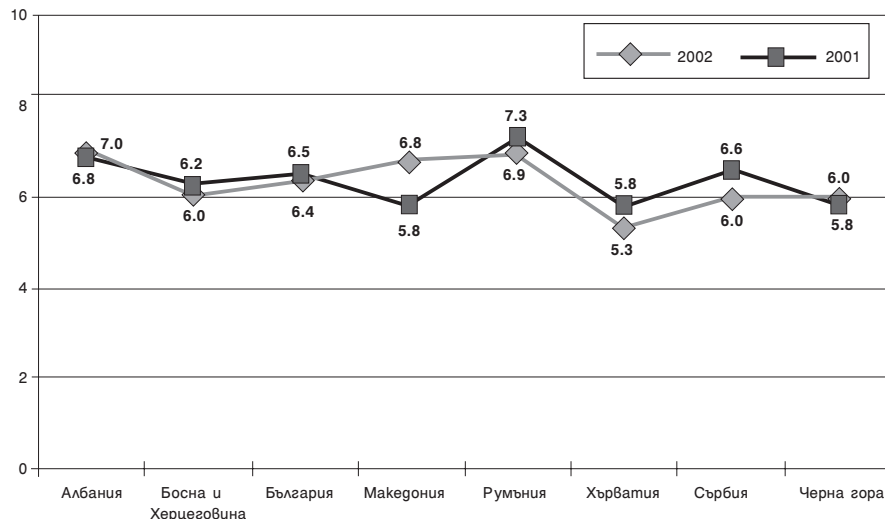


Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Като цяло общественото мнение в балканските страни поставя митничарите, лекарите, полицаите, данъчните и общинските служители, представителите на съдебната система сред професионалните групи, оказващи най-значителен корупционен натиск върху гражданите (Таблица 4). Това говори за формирането на трайни обществени представи за професиите, при които корупцията е най-широко разпространена.

**Индексът за разпространението на корупцията измерва оценките на гражданите за степента на проявление на корупционните действия сред служителите в обществения сектор.** Динамиката на този индекс се характеризира с няколко основни особености. Стойностите му във всички изследвани държави са най-високи в сравнение с останалите индекси. На международно ниво най-резки промени се наблюдават в Македония и Черна гора, където оценките за масовото разпространение на корупцията значително са се повишили.

ГРАФИКА 4.3.31. Степен на разпространение на корупцията



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

ТАБЛИЦА 4.3.23. Корупционен натиск по професионални групи (\*)

	Албания		Босна и Херцеговина		България		Македония		Румъния		Хърватия		Сърбия		Черна гора	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
	Полицейски служител	52.00	54.13	25.70	30.49	24.00	19.90	14.40	17.31	34.00	25.23	24.80	16.51	42.40	45.68	38.40
Митнически служител	55.60	54.88	15.90	16.20	15.80	18.55	21.80	25.32	20.50	29.60	10.50	7.36	42.80	52.60	21.60	29.67
Лекар	62.60	51.78	19.90	22.77	22.10	17.96	20.20	23.93	35.10	34.38	16.60	11.47	33.60	39.08	19.50	18.87
Служител или преподавател в университет	29.00	27.85	9.80	11.11	13.90	14.29	16.30	14.43	15.00	12.97	8.40	4.70	17.20	26.61	8.70	10.12
Бизнесмен	30.50	12.77	8.50	12.96	9.70	10.77	13.20	14.08	17.80	18.59	16.10	10.71	31.60	30.35	15.80	14.45
Общински служител	52.50	50.67	19.10	22.91	10.30	9.96	11.90	19.67	26.90	19.70	11.30	8.27	27.20	25.12	19.30	20.79
Адм. служител в съдебната система	47.00	40.04	9.90	11.65	11.50	9.38	10.60	10.00	22.30	16.49	6.70	6.15	19.40	16.92	9.40	7.99
Съдия	53.10	44.31	8.30	9.15	9.10	7.80	13.70	15.53	16.60	13.70	5.80	5.97	19.30	26.24	7.00	7.65
Данъчен служител	56.80	50.43	8.80	12.19	8.30	5.29	8.90	24.08	10.60	7.98	6.60	3.45	22.00	23.49	13.30	17.24
Служител в министерство	39.40	37.34	13.90	12.97	7.00	4.92	13.20	14.90	10.30	5.61	8.40	5.05	15.40	16.59	7.20	7.58
Следовател	32.70	35.23	10.10	9.39	6.00	4.27	6.60	5.34	10.60	10.91	10.90	4.73	15.30	24.30	8.20	5.14
Прокурор	39.60	27.40	3.80	4.80	7.80	4.07	8.10	4.39	10.30	6.48	2.30	1.66	12.00	20.16	4.30	4.35
Учител	15.40	10.60	5.70	5.41	5.50	3.60	6.70	8.71	12.70	14.63	4.50	2.39	11.70	19.81	5.90	5.55
Народен представител	31.20	19.00	2.50	4.86	6.40	2.08	7.80	20.57	4.50	2.53	0.60	1.08	7.10	8.59	0.90	4.55
Общински съветник	38.90	33.24	6.90	8.92	3.20	2.05	7.80	13.07	12.40	10.76	6.50	3.34	10.20	12.05	2.50	5.40

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

\*Относителен дял на тези от контактуващите със съответната група, на които са искани пари, подаръци или услуги.

Въпреки националната специфика на данните, тези емпирични факти водят до следните изводи: Първо, общественото мнение идентифицира корупцията като дълбоко проникнала в обществения живот. Второ, в обзрима перспектива радикално ограничаване на корупцията в страните от региона не може да се очаква.

Въпреки различията между отделните държави, все по-ясно започват да се оформят “проблематични” професионални групи, които могат да се нарекат основни “носителни” на корупция. В най-общия случай това са митническите служители, заетите в правораздавателните органи (съдии, прокурори, следователи), както и с известни изключения представителите на законодателната и изпълнителната власт. Обществено мнение се разделя по отношение на лекарите и полицейските служители. В Сърбия и Черна гора те са класирани сред едни от най-корумпираните професионални групи, докато в останалите държави те се намират в средната част на списъка.

Структурата на институционалното разпространение на корупцията до голяма степен възпроизвежда и индивидуалните оценки за отделните професионални групи. Митниците и Агенциите за приватизация остават сред местата, където корупцията е разпространена в най-голяма степен. Другите традиционни средища с висока корупция като съдебната система и данъчните служби се оценяват различно в зависимост от националната специфика на всяка отделна страна. Така например съдебната система се оценява като корумпирана в най-висока степен в Албания и Румъния. За България се наблюдава рязко покачване на недоверието към тази институция, като нивото за 2002 г. почти достига стойностите на тези оценки в Албания.

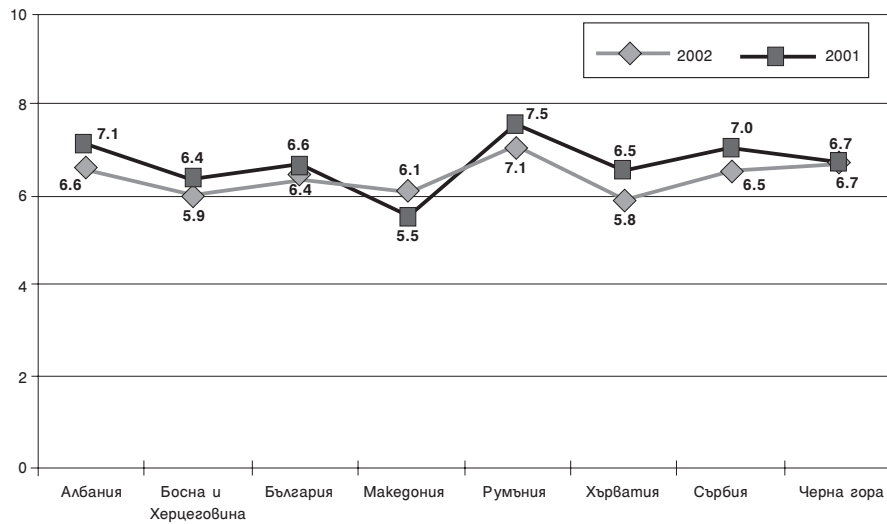
Сред институциите с най-ниска корупция най-общо могат да се причислят армията и националните статистически институти. Президентството с известни изключения (Босна и Херцеговина и Сърбия) също може да се отнесе към институциите с традиционно ниски нива на корупция.

**Индексът на практическа ефикасност на корупцията отразява оценките на гражданите за степента на превръщане на корупцията в ефективно средство за решаване на частни проблеми.** По отношение стойностите на “практическа ефикасност на корупцията” за последните 12 месеца се наблюдава намаление в страните от почти целия Балкански регион с изключение на Македония. Като цяло обаче намалението е незначително и стойностите на индекса запазват високите си нива. Това означава, че корупцията продължава да се възприема от балканските общества като ефективен механизъм за разрешаване на проблеми и резултатно средство за заобикаляне на бюрокрацията.

**Индексът на корупционните очаквания отразява оценките на гражданите за възможностите (потенциала) на техните общества да се справят с проблема “корупция”.** Данните регистрират умерен песимизъм и недоверие във възможностите на държавата да се справи с проблема “корупция”. В по-конкретен план стойностите на индекса в Македония, Румъния и Сърбия са се покачили значително в сравнение със същия период на миналата година. Това говори за задълбочаваща се криза в доверието към държавата в тези страни по отношение на корупционния климат.

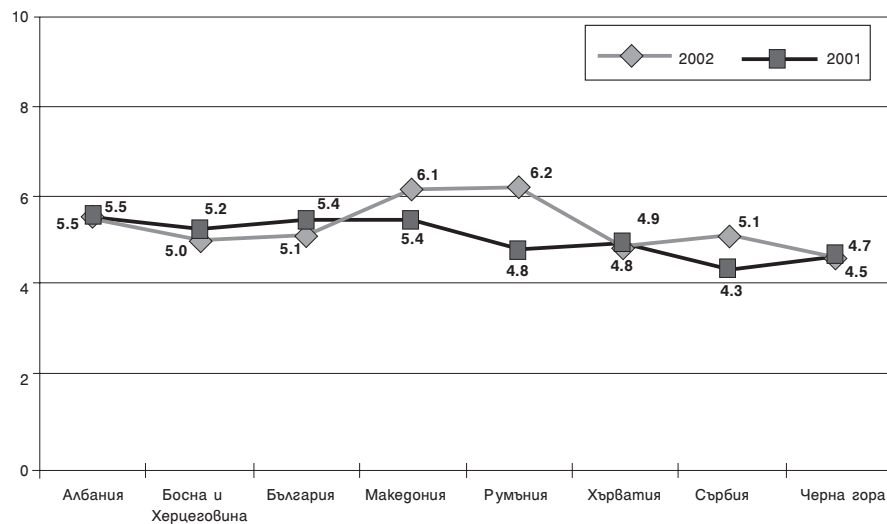
Високите стойности на индекса въобще са индикатор, че промяната само на индивидуалните нагласи към корупцията и осъзнаването значимостта на този проблем за съвременното общество не са достатъчен фактор за реално въздействие и ограничаване на корупцията като негативен обществен феномен.

**ГРАФИКА 4.3.32. Практическа ефикасност на корупцията**



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

**ГРАФИКА 4.3.33. Корупционни очаквания**



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

**5. Международни сравнителни изследвания на корупцията (индекси за оценка на корупцията на Трансперънси Интернешънъл)**

От 1995 г. световната коалиция за борба с корупцията Трансперънси Интернешънъл (ТИ) публикува всяка година Корупционен индекс (Corruption Perception Index - CPI), а от 1999

– и Индекс за предлагане на подкупи (Bribe Payers Propensity Index - BPI). Основната цел на Индексите за оценка на корупцията на ТИ е да се получи надеждна информация за представите относно разпространението на корупцията в различните страни. Това дава възможност да се направят международни сравнения и да се ранжират страните в зависимост от представите за разпространението на корупцията в тях. През 1998 г. Корупционният индекс на ТИ класифицира 85 страни, докато през 2002 г. техният брой достига 102. Тъй като не съществува един единствен достоверен източник на информация за мащабите на корупцията, в този случай е възприет подхода да се извърши “изследване на изследванията”. Използват се данни от различни, доказали своята надеждност изследвания, осъществявани с разнообразна методика. Общият брой на всички използвани изследвания през 2002 г. е 15. Необходимият минимален брой изследвания, за да бъде изготвен корупционен индекс за дадена страна, е 3.

При конструирането на индексите се използва информация за периода от последните три години, за да се избегне влиянието на временни и конюнктурни фактори (например шумни корупционни скандали, които влияят по-скоро върху представите на хората, отколкото върху действителните размери на корупцията). По този начин се ограничава рязката вариация на стойностите на индекса, които показват устойчивост във времето.

Корупционният индекс на ТИ определя нивото на корупция в дадена страна така, както го възприемат бизнесмените, анализаторите на риска и отделните граждани. Неговите стойности варират от 10 (ниско ниво на корумпираност) до 0 (изключително високо ниво на корумпираност).

За първи път през 1999 г. ТИ обяви и новосъздадения Индекс за предлагане на подкупи (ИПП). Той класифицира 19 водещи страни-износителки според степента, в която техните търговски корпорации са склонни да предлагат подкупи в чужбина на висши държавни служители. През 2002 г. към класацията са прибавени Русия и Хонг Конг. ИПП за 2002 г. се основава на мненията на повече от 830 висши служители и администратори в големи компании, водещи търговски банки, лицензирани счетоводни фирми, търговски камари и правни кантори, както и граждани на чужди държави, ръководители и служители в международни организации. ИПП е измерен за ТИ от Галъп Интернешънъл в 15 държави с развиващи се пазарни икономики от Азия/Тихоокеански регион (Индия, Индонезия, Нигерия, Филипини, Южна Корея, Тайланд), Латинска Америка (Аржентина, Бразилия, Колумбия, Мексико), Европа (Унгария, Полша, ОНД) и Африка (Мароко и Южна Африка).

Стойностите на ИПП варират от 10 (ниска степен на предлагане на подкупи) и 0 (много висока степен на предлагане на подкупи). В зависимост от стойностите на ИПП са ранжирани 21 водещи държави-износителки.

ТАБЛИЦА 4.3.24. Корупционни индекси на ТИ за 2000 – 2002 г.

Позиция	Страна за 2002 г.	Резултат за 2001 г.	Резултат за 2000 г.	Резултат
1	Финландия	9.7	9.9	10.0
2	Дания	9.5	9.5	9.8
	Нова Зеландия	9.5	9.4	9.4
4	Исландия	9.4	9.2	9.1
5	Сингапур	9.3	9.2	9.1
	Швеция	9.3	9.0	9.4
7	Канада	9.0	8.9	9.2
	Люксембург	9.0	8.7	8.6
	Холандия	9.0	8.8	8.9
10	Великобритания	8.7	8.3	8.7
...				
44	Гърция	4.2	4.2	4.9
45	Бразилия	4.0	4.0	3.9
	България	4.0	3.9	3.5
	Ямайка	4.0	NA	NA
	Перу	4.0	4.1	4.4
	Полша	4.0	4.1	4.1
50	Гана	3.9	3.4	3.5
51	Р Хърватска	3.8	3.9	3.7
52	Чехия	3.7	3.9	4.3
	Латвия	3.7	3.4	3.4
	Мароко	3.7	NA	NA
	Р Словакия	3.7	3.7	3.5
	Шри Ланка	3.7	NA	NA
...				
88	Казахстан	2.3	2.7	3.0
89	Боливия	2.2	2.0	2.7
	Камерун	2.2	2.0	2.0
	Еквадор	2.2	2.3	2.6
	Хаити	2.2	NA	NA
93	Молдова	2.1	3.1	2.6
	Уганда	2.1	1.9	2.3
95	Азърбайджан	2.0	2.0	1.5
96	Индонезия	1.9	1.9	1.7
	Кения	1.9	2.0	2.1
98	Ангола	1.7	NA	1.7
	Мадагаскар	1.7	NA	NA
	Парагвай	1.7	NA	NA
101	Нигерия	1.6	1.0	1.2
102	Бангладеш	1.2	0.4	NA

Източник: ТИ, 2000 – 2002 г.

ТАБЛИЦА 4.3.25. Индекси за предлагането на подкупи на ТИ за 1999 и 2002 г.

Позиция	Страна	2002 г.	1999 г.
1	Австралия	8.5	8.1
2	Швеция	8.4	8.3
	Швейцария	8.4	7.7 4
	Австрия	8.2	7.8
5	Канада	8.1	8.1
6	Холандия	7.8	7.4
	Белгия	7.8	6.8
8	Великобритания	6.9	7.2
9	Сингапур	6.3	5.7
	Германия	6.3	6.2
11	Испания	5.8	5.3
12	Франция	5.5	5.2
13	САЩ	5.3	6.2
	Япония	5.3	5.1
15	Малайзия	4.3	3.9
	Хонг Конг	4.3	NA
17	Италия	4.1	3.7
18	Южна Корея	3.9	3.4
19	Тайван	3.8	3.5
20	НР Китай	3.5	3.1
21	Русия	3.2	NA

Източник: ТИ, 1999 и 2002 г.

Корупционният индекс и Индексът за предлагане на подкупи на ТИ разкриват двете страни на един и същи проблем. Първият класифицира страните според степента на разпространение на корупцията от гледна точка на получаващите подкуп, а вторият подрежда страните според склонността да се дават подкупи от страна на бизнес компаниите.

## Литература

1. ЧИСТО БЪДЕЩЕ. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията, *Коалиция 2000*, 1998, София
2. Измерване и наблюдение на корупцията: Световната практика и българския опит, *Коалиция 2000 / Център за изследване на демокрацията*, 1999, София
3. Heidenheimer, A. 1996. "The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective", *International Social Science Journal*, CLVIII.
4. Kaufmann, D., Kraay A. and Zoido-Lobaton P., "Aggregating Governance Indicators", World Bank Policy Research Working Paper No.2195 (Washington D.C.: The World Bank), 1999
5. Lambsdorf, J.Graf, The Transparency International Corruption Perception Index, 1-4 edition of Transparency International report, 1995-1998

6. Lambsdorf, J.Graf, An empirical investigation of Bribery in International Trade, Mimeo, University of Gottingen, April, 1997
7. Langseth, Peter, Rick Stapenhurst, and Jeremy Pope, The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption, EDI Working Paper 400/142, E1976, Washington: The World Bank, 1997
  - «<http://www.globalcorruptionreport.org>» – Глобален доклад за корупцията на Трансперънси интернешънъл
  - «<http://www.uni-goettingen.de/~uwwv>» - Интернет център за корупционни проучвания (Internet Center for Corruption Research)
  - «[http://www.vitosha-research.com/corind/seldi\\_apr2002eng.htm](http://www.vitosha-research.com/corind/seldi_apr2002eng.htm)» - Корупционни индекси Регионален мониторинг на корупцията в Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Хърватия и Югославия, април 2002
  - «<http://www.vitosha-research.com/corind/oct2002eng.htm>» - Корупционни индекси на *Коалиция 2000*, октомври 2002
  - «<http://www.vitosha-research.com/corind/may2003.pdf>» - Корупционни индекси на *Коалиция 2000*, май 2003 г.
  - «<http://www.seldi.net>» - Инициатива за правно развитие в Югоизточна Европа

## Въпроси

1. Какви са целите на наблюдението и измерването на корупцията?
2. Какъв практически ефект има мониторингът на корупцията?
3. Кой са основните трудности и ограничения при измерването на корупцията?
4. Какви категории корупционни индекси са разработени в Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*?
5. Кой са двата основни корупционни индекса на международната организация Трансперънси Интернешънъл и какво измерват те?

## Ключови термини

**Мониторинг** – систематично и непрекъснато наблюдение на даден процес, за да се открие съответствие с желан или предполагаем резултат.

**Емпирично социологическо изследване** – основно средство за набиране на емпирична социална информация (за конкретни факти от обществената действителност), нужна за развитието на социалната теория и за вземането на управленски решения.

**Индикатори и индекси** – индикаторите са отделни показатели (признаци), които характеризират протичащи в обществото процеси. Индексите са сложни обобщаващи показатели, систематизиращи информация от повече индикатори, отнасящи се до едно

явление или процес.

**Лонгитюдни изследвания** – емпирични изследвания, които имат за цел да разкрият тенденциите в развитието на сложни процеси в по-продължителен период от време.

### **Основни тези**

1. Мониторингът на корупцията спомага за определянето на зоните и степента на разпространение на корупцията и за изработване на антикорупционни стратегии и инициативи.
2. През 90-те години на 20 век бяха разработени ефективни методи за наблюдение и оценка на корупцията и в национален, и в сравнителен международен план.
3. В класацията на страните според Корупционния индекс на Трансперънси Интернешънъл, през 1999 г. България заема 60-то място, а през 2002 г. се е придвижила до 45-то място, изпреварвайки страни като Чехия, Словакия, Хърватска и др.
4. Вследствие на усилията на антикорупционните кампании в България през последните 4-5 години, корупцията все повече се възприема като обществено недопустима.

РАЗДЕЛ 5

**Международно сътрудничество  
срещу корупцията**



## **5. Международно сътрудничество срещу корупцията**

*Георги Рупчев*

### **План**

1. Предпоставки, субекти и форми на международното сътрудничество в борбата с корупцията
2. Международните организации и борбата с корупцията, антикорупционни инициативи с участие на България
3. Материалноправни и процесуалноправни стандарти на международните антикорупционни инструменти и тяхното въвеждане в българското законодателство и практика
4. Мониторинг върху изпълнението на международните антикорупционни задължения
5. Проблемът за борбата с корупцията и процесите на евро- и евроатлантическата интеграция, връзката с тероризма

### **1. Предпоставки, субекти и форми на международното сътрудничество в борбата с корупцията**

#### **1.1. Предпоставки на международното сътрудничество**

В условията на глобализация корупцията вече не може да бъде проблем на една отделна държава или регион. Престъпността въобще и в частност организираната икономическа престъпност и корупцията в съвременния свят имат транснационален характер, което налага и предприемането на съвместни координирани действия от държавите за тяхното предотвратяване и преследване.

За установяването на международно сътрудничество в тази област спомага обстоятелството, че корупцията представлява заплаха за всички демократични общества, независимо от различните нива на корупция и от политическите, икономическите и социално-културни различия между страните. Всъщност след края на студената война, особено в европейския регион, започна процес на размиване на посочените по-горе различия.

Така, съпадението на интересите на държавите, наред с наднационалният (трансграничен, международен) характер на корупцията, се превръщат в основните предпоставки за развитие на международното антикорупционно сътрудничество.

#### **1.2. Субекти и форми на международното сътрудничество**

Основните субекти на международното антикорупционно сътрудничество са:

- държавите, включително чрез своите компетентни органи (министерства на правосъдието, специализирани антикорупционни органи, полицейски и съдебни органи), и
- международните правителствени организации (световни и регионални), в рамките на които държавите съгласуват своите действия (ООН, ОИСР, СЕ, ЕС и др.).

Сътрудничеството между държавите се осъществява на двустранно или

многостранно равнище. Като пример за сътрудничество на двустранно равнище могат да бъдат посочени действията в изпълнение на двустранните договори за полицейско и съдебно сътрудничество (включително договорите за правна помощ, екстрадиция, трансфер на осъдени лица, трансфер на наказателното производство).

Тенденцията през последните години е криминализирането на корупционните деяния и видовете сътрудничество за тяхното предотвратяване и наказване да бъдат отделно регламентирани в многостранни международни споразумения, които се изготвят и приемат в рамките на съответните международни правителствени организации. Важна част от антикорупционната дейност на тези организации е предоставянето на експертна и техническа помощ на държавите за изпълнение на поетите от тях задължения, както и осъществяването на наблюдение (мониторинг) върху тяхното прилагане.

Друга тенденция от последните години е засилването на ролята на неправителствените организации в международното сътрудничество. Неправителствените организации сътрудничат както с държавните и регионалните власти, така и с международните правителствени организации, като представляват интересите на гражданското общество в областта на борбата с корупцията. Някои от тези организации осъществяват авторитетни проучвания на общественото мнение за разпространението и равнището на корупцията.

### **1.3 Характер на международните антикорупционни инструменти**

Най-общо, антикорупционните инструменти могат да имат препоръчителен или задължителен (правнообвързващ) характер.

Традиционните правнообвързващи инструменти за международно сътрудничество в областта на борбата с престъпността, включително с корупцията, са двустранните договори за полицейско сътрудничество и договорите за правна помощ по наказателни дела и екстрадиция. В преобладаващата си част обаче двустранните договори за съдебно сътрудничество изрично не третираат въпроса за борбата с корупцията.

Първоначално многостранните международни инструменти за противодействие на корупцията имат препоръчителен характер (препоръки) и не предполагат наличието на правнообвързващи задължения. Тези препоръчителни инструменти обаче изиграха, а и понастоящем играят съществена роля при координирането на антикорупционните действия в международен план.

В края на 90-те години на миналия век бяха приети някои международни многостранни инструменти в областта на борбата с корупцията, които имат правнообвързващ (задължителен) характер (конвенции). Това означава, че държавите са изразили съгласието си да изпълняват поетите по тях задължения (най-вече за криминализиране на корупционните деяния и предоставяне на съдействие за тяхното преследване) и в редица случаи да бъдат подлагани на мониторинг върху изпълнението на тези задължения, респективно, на действия със санкционен характер от страна на международната общност в случаите на неизпълнение на задълженията.

## **2. Международните организации и борбата с корупцията, антикорупционни инициативи с участие на България**

### **2.1. Организация на обединените нации (ООН)**

Въпросите на борбата с корупцията са предмет на обсъждане в рамките на ООН повече от двадесет години. Особена роля за развитието на международното антикорупционно сътрудничество има Комисията за превенция на престъпността и наказателно правосъдие към Икономическия и социален съвет на ООН (ИККОС). Тази комисия е основният специализиран междуправителствен форум за обсъждане и приемане на решения по целия комплекс наказателноправни проблеми, включително и по въпросите на борбата с корупцията. Комисията е разработила основните антикорупционни документи на ООН, които имат препоръчителен характер: Декларацията на ООН срещу корупцията и подкупите в международните търговски сделки и Международния кодекс за поведение на държавните служители (тези документи са одобрени през 1996 г., съответно с резолюции 51/91 и 51/59 на Общото събрание на ООН). Понастоящем в рамките на ООН се водят преговори по подготовка на проект на Конвенция срещу корупцията, която ще бъде най-всеобхватният правнообвързващ антикорупционен инструмент с универсално действие (вж. 3.5).

Освен това в рамките на ООН беше лансирана Глобална програма срещу корупцията, разработена от Центъра за превенция на международната престъпност и Бюрото за контрол върху наркотиците и превенция на престъпността към Секретариата на ООН, съвместно с Института на ООН за проучване на междурегионалната престъпност и правосъдието. Целта на програмата е да съдейства на страните-членки на ООН в техните усилия за прилагане на конкретни антикорупционни мерки.

ООН предоставя помощ на определени държави по линия на своята Програма за развитие (ПРООН), в рамките на която се правят и оценки на потенциалните сфери в борбата с корупцията. Такава оценка за България беше направена през 2001 г.

### **2.2. Съвет на Европа (СЕ)**

В последните години Съветът на Европа (СЕ) насочи усилията си към създаване на всеобхватна политика за противодействие на корупцията, като заложи на междудисциплинарния подход в тази дейност. Работата по изготвяне на антикорупционните инструменти на организацията беше съсредоточена в Многодисциплинарната група по корупцията (GMC), която функционираше от 1995 г. до 1999 г. в съответствие с препоръките на 19-тата Конференция на европейските министри на правосъдието (Малта, 1994 г.). Основните правнообвързващи инструменти, които бяха подготвени от GMC и приети от Комитета на министрите на Съвета на Европа, са конвенции. Те предвиждат възможност за участие в тях и на страни, които не членуват в организацията. Мониторингът върху прилагането на тези инструменти се осъществява от Групата държави срещу корупцията (GRECO).

През ноември 1996 г. Комитетът на министрите на СЕ одобри Програма за действие срещу корупцията до 2000 г., която представляваше амбициозен документ, обхващащ всички аспекти на противодействието на това явление. Освен това по време на тяхната втора среща на върха през октомври 1997 г., държавните и правителствените глави на държавите-членки на СЕ приеха План за действие, насочен към подготовка на водещи

принципи в борбата с корупцията, изготвяне на международни инструменти в съответствие с Програмата за действие и създаване на ефективен механизъм за мониторинг върху тяхното спазване.

Важна насока на антикорупционната политика на СЕ е предоставянето на експертна помощ на страните от Централна и Източна Европа в борбата им с корупцията и организираната престъпност. Тази дейност организацията осъществява съвместно с Европейския съюз. През 1996 г. стартира Съвместната програма на СЕ и Европейската комисия “Октопод”. В рамките на първата фаза на програмата, която приключи през февруари 1998 г., беше направена оценка на проблемите, свързани с корупцията и организираната престъпност в 16 страни от Централна и Източна Европа (страни в преход), и на предприетите от тях мерки за противодействие на тези явления. По отношение на всяка една от тези страни, включително България, бяха формулирани препоръки и насоки за действие. В края на 1998 г. Европейската комисия и СЕ се споразумяха за организирането на втора съвместна програма за борба с корупцията и организираната престъпност в страните в преход (“Октопод II”). Основните цели на тази втора фаза от програмата “Октопод”, която приключи в края на 2000 г., бяха: съдействие при подготовката на законодателни и институционални реформи, обучение и практическа подготовка за увеличаване капацитета на страните-участнички в противодействието на корупцията и организираната престъпност, подобряване на международното сътрудничество в тази област. По отношение на страните-кандидатки за членство в Европейския съюз, т.е. и за нашата страна, важна цел на програмата “Октопод II” беше ефективното приемане на “достиганията на правото на Общността” (*acquis communautaire*) в областта на правосъдието и вътрешните работи и по-конкретно в областта на борбата с корупцията и организираната престъпност.

### 2.3. Европейски съюз (ЕС)

За Европейския съюз (ЕС) корупцията е проблем, свързан преди всичко със защитата на финансовите интереси на Общността, нормалното функциониране на вътрешния пазар и конкуренцията като основен негов принцип.

Основните насоки на антикорупционната политика на ЕС се съдържат в Обръщение до Съвета и Европейския парламент за политиката на Съюза срещу корупцията, прието от Европейската комисия на 21 май 1997 г.: ратифициране от страните-членки на конвенциите, криминализиращи корупцията; премахване на данъчните облекчения за подкупи; реформи в областта на държавните поръчки, счетоводството и одита; както и изготвяне на специални антикорупционни програми за страните от Централна и Източна Европа. На 28 април 1997 г. беше приет План за действие за борба срещу организираната престъпност, който наред с другите мерки препоръчва всеобхватна политика срещу корупцията с цел засилване прозрачността в работата на администрацията на държавите-членки и тази на Общността.

Основните инструменти на ЕС в областта на борбата с корупцията-конвенции, протоколи към тях, съвместни действия и общи позиции, са приети в рамките на “третия стълб” в периода 1996-1998 г. и са открити само за страни-членки на организацията.

Въпросите на борбата с корупцията в страните-кандидатки за членство в Съюза са предмет на наблюдение и препоръки от страна на Европейската комисия в рамките на аналитичните прегледи на законодателствата на тези страни в предприединителния

период и в редовните годишни доклади на Комисията за напредъка в процеса на присъединяване.

#### **2.4. Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)**

Борбата с корупцията в международния търговски обмен е една от основните цели в дейността на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Съществуват четири основни направления в работата на организацията в тази област: противодействие на подкупването в международните търговски сделки, укрепване на антикорупционните системи в рамките на държавната администрация, контрол върху финансираните с външна помощ проекти и анализ на корупцията в страните, които не членуват в ОИСР. Сътрудничеството в рамките на ОИСР и прилагането на приетите там международни инструменти имат огромно значение за успешното противодействие на корупцията в международните търговски отношения поради факта, че страните-членки на организацията са източник на около 70 % от стоките и услугите в света, на около 70% от международния износ и на около 90% от инвестициите в глобален мащаб.

Основните инструменти, които се подготвят и приемат от ОИСР в областта на противодействието на международната корупция в бизнес-отношенията, са препоръки и конвенции. Те са задължителни за страните-членки на организацията и страните-нечленки, участващи в Работната група на ОИСР по въпросите на корупцията в международните търговски сделки. България не е държава-членка на ОИСР, но е пълноправен член на посочената Работна група.

Първите антикорупционни инициативи на ОИСР от 1994 г. са насочени към премахване на данъчните облекчения по отношение на подкупите и криминализиране на подкупването на чужди служители. На 27 май 1994 г. Съветът на ОИСР одобри Препоръка срещу подкупването в международните търговски сделки, която може да се счита за първият международен инструмент в тази област. През 1996 г. бяха одобрени два нови документа: Препоръка на Съвета от 11 април 1996 г. против данъчните облекчения при подкупи на чужди длъжностни лица, предвиждаща предприемането на законодателни мерки от страните-членки за елиминиране на подобна практика, и Препоръка относно антикорупционните предложения при двустранно финансираните проекти, приета на 7 май 1996 г. на срещата на високо равнище на Комитета на ОИСР за подпомагане на развитието. На срещата на министерско равнище на 23 май 1997 г. беше одобрена Ревизирана препоръка на Съвета за борба с подкупването в международните търговски сделки, подготвена от Работната група на ОИСР по въпросите на корупцията в международните търговски сделки.

Най-важният антикорупционен инструмент, приет от ОИСР и разработен от Работната група, е Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки от 1997 г., по която България е страна.

Работната група на ОИСР по въпросите на корупцията в международните търговски сделки осъществява мониторинг върху прилагането на Конвенцията и Ревизираната препоръка от 1997 г.

## 2.5. Пакт за стабилност за Югоизточна Европа, Световна банка, Трансперънси интернешънъл и др.

През 2000 г. в рамките на *Пакта за стабилност* беше приета Антикорупционната инициатива за Югоизточна Европа (SPAI), съдържаща цели, принципи и план за действие. Инициативата беше подписана на 16 февруари 2000 г. в Сараево от седем държави, включително от България. Тази регионална инициатива предвижда осъществяването на определени действия от страните-участници: ратифициране и прилагане на международните антикорупционни инструменти; утвърждаване на модели за добро управление и ползваща се с доверие публична администрация; укрепване на правосъдието и правовата държава; насърчаване на прозрачността в бизнесотношенията; насърчаване на активно гражданско общество. Документът предвижда четири опорни стълба при реализацията на Плана за действие: институционални механизми; първоначални оценки; мониторинг и политически диалог; техническо сътрудничество. В края на 2000 г. България изрази съмнения относно ефективността на тази инициатива на Пакта за стабилност предвид постигнатия напредък от страната при прилагане на антикорупционните инструменти на СЕ и ОИСР, участието в други институционализирани процедури за мониторинг в рамките на тези организации, различните равнища на развитие на участващите държави и потенциалната възможност за “капсулиране” на региона на Балканите.

Една от най-активните международни финансови институции в областта на борбата с корупцията е *Световната банка*. Проблемът “корупция” се третира от Световната банка като препятствие пред развитието на страните-членки, което обуславя и оказването съдействие за решаване на проблемите, свързани с противодействието на това явление. Именно в контекста на развитието Световната банка разглежда съществуващата корупционна среда в някои страни като изключваща наличието на насърчаваното от нея “добро управление”. Основните насоки на антикорупционната дейност на Банката са: предотвратяване на измамите и корупцията при реализиране на финансираните от нея проекти; съдействие за ограничаване на корупцията в отделни страни по тяхно искане; анализ на състоянието на корупцията при отпускането на заеми и избора на модела на проектите; подкрепа за международните инициативи за борба с корупцията. Световната банка самостоятелно извършва проучвания за разпространението на корупцията в България и подпомага правителството при осъществяване на неговите антикорупционни инициативи, включително за изпълнение на задачите по приетата през 2001 г. антикорупционна стратегия.

*Трансперънси интернешънъл* е международна неправителствена организация, която е насочила усилията си за ограничаване на международната и националната корупция, включително чрез установяване на прозрачност в дейността на публичната администрация. Организацията е създала национални клонове в редица държави по света. Нейният български клон е Асоциация “Прозрачност без граници”. Трансперънси интернешънъл публикува годишен индекс за оценка на корупцията. В таблицата страните са подредени по техните резултати по десетобална система от 1 (най-висока корупция) до 10 (най-малка корупция). По тази система България за 2002 г. е на 45-място с резултат 4.0. (За сведение, най-чистата от корупция страна в индекса е Финландия- на 1-во място с резултат 9.7, а най-корумпираната-Бангладеш- на 102-ро място с резултат 1.2). От таблицата е видно, че в изследването за 2002 г., направено за 102 страни, страната се е

изкачила с две места в сравнение с индекса за 2001 г., направен за 91 страни (от 47-мо място за 2001 г., заемано заедно с Чешката република и Хърватска, на 45-то за 2002 г., заемано с още 4 страни, между които Полша). За сравнение, през 1998 г. (тогава България за пръв път е включена в индекса на TI) страната е била на 66-то място от 85 страни, през 1999 г. - на 63-то място от 99 страни, а през 2000 г. - на 52-ро от 90 страни.

### **3. Материалноправни и процесуалноправни стандарти на международните антикорупционни инструменти и тяхното въвеждане в българското законодателство и практика**

#### **3.1. Конвенция на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки**

Основният международен инструмент, приет от ОИСР, е Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, открита за подписване на 17 декември 1997 г. (на тази дата Конвенцията беше подписана и от България). Тази конвенция влезе в сила на 15 февруари 1999 г. Тя цели да координира криминализирането на активния подкуп в международния търговски обмен и да подобри международното сътрудничество при неговото преследване. По-конкретно, Конвенцията съдържа разпоредби, задължаващи страните да обявят за престъпление по вътрешния си наказателен закон даването, обещаването и предлагането на подкуп на чуждо длъжностно лице, да въведат санкции за юридическите лица за това престъпление, както и да си оказват правна помощ по дела за това престъпление и да екстрадират неговите извършители. Освен това конвенцията съдържа определение на понятието “чуждо длъжностно лице”.

Нашата страна ратифицира конвенцията през 1998 г., а на 15 януари 1999 г. Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр.7 от 26 януари 1999 г.), с който даването на подкуп на чуждо длъжностно лице при извършване на международна търговска дейност беше обявено за престъпление и беше въведено самостоятелно определение за “чуждо длъжностно лице” съобразно стандарта на конвенцията. Това бяха и първите законодателни промени, произтичащи от международните антикорупционни стандарти. Промените в Наказателния кодекс от 2000 г., отнасящи се до формите на изпълнителното деяние при активния подкуп, също бяха приети в изпълнение на задълженията по Конвенцията на ОИСР.

#### **3.2. Наказателна конвенция на Съвета на Европа за корупцията**

Най-значимият международен правен инструмент в областта на борбата с корупцията, приет досега от СЕ, е Наказателната конвенция за корупцията. Тази конвенция цели да координира криминализирането на най-широк кръг корупционни деяния и да подобри международното сътрудничество при тяхното преследване.

В Глава II на конвенцията “Мерки, които трябва да бъдат приети на национално равнище” са включени разпоредби, съгласно които страните се задължават да обявят за престъпление по вътрешното законодателство различни форми на корупционно поведение, а именно: активния и пасивния подкуп на местни и чужди длъжностни лица; активния и пасивния подкуп на членове на национални и чужди публични събрания и членове на международни парламентарни асамблеи; активния и пасивния подкуп в

частния сектор; активния и пасивния подкуп на служители на международни организации; активния и пасивния подкуп на съдии и служители в международни съдилища; търговията с влияние; изпирането на пари, получени от корупционни престъпления; счетоводните престъпления, свързани с корупционни престъпления, както и съучастието в извършването на тези деяния. Освен това страните се задължават да приемат законодателни и други мерки, с които се предвижда отговорност на юридическите лица за извършени в техен интерес от техни ръководни служители активен подкуп, търговия с влияние и изпиране на пари. Посочената глава съдържа разпоредби относно: специализираните органи за борба с корупцията; защитата на лицата, сътрудничили на правосъдието и свидетелите; мерките за улесняване събирането на доказателства; конфискацията на облагите.

В съответствие с разпоредбата на Глава III прилагането на конвенцията се наблюдава от Групата държави срещу корупцията (GRECO).

В Глава IV “Международно сътрудничество” са включени разпоредби относно: правната помощ, екстрадицията, предоставянето на информация, определянето на централни органи и преките контакти между тях.

Нашата страна подписа този обхванен инструмент за наказателно преследване на корупцията заедно с още 20 европейски страни в деня на откриването му за подписване – 27 януари 1999 г. Конвенцията беше ратифицирана от Р България, с някои резерви, на 7 ноември 2001 г. Тя влезе в сила на 1 юли 2002 г. и текстът ѝ беше обнародван в “Държавен вестник”, бр.73 от 26 юли 2002 г. Към Конвенцията могат да бъдат поканени да се присъединят и други държави, които не членуват в Съвета на Европа.

Посочените по-долу изменения и допълнения в Наказателния кодекс, приети през септември 2002 г., целят преди всичко привеждане на вътрешното законодателство в съответствие със стандартите на тази Конвенция.

През май 2003 г. ще бъде открит за подписване Допълнителният протокол към Наказателната конвенция за корупцията, с който се въвежда задължение за криминализиране на активния и пасивния подкуп на местни и чуждестранни арбитри и съдебни заседатели.

### **3.3. Други инструменти на Съвета на Европа (Двадесет ръководни принципи за борба с корупцията, Гражданска конвенция за корупцията)**

На 6 ноември 1997 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие с резолюция *20-те водещи принципа за борба с корупцията*, като прикани страните да прилагат тези принципи в тяхното вътрешно законодателство и практика. Принципите се отнасят до: предотвратяването на корупцията чрез повишаване на обществената информираност и поощряване на етичното поведение; координираното криминализиране на националната и международната корупция; осигуряването на необходимата независимост и автономия на компетентните органи и осигуряването на ефективни средства за събиране на доказателства, както и на защита на лицата, които подпомагат властите в борбата с корупцията; изземването и конфискацията на облагите, получени от корупция; мерките за предотвратяване използването на юридическите лица като прикритие за извършване на корупционни престъпления; ограничаването на имунитета по отношение разследването, наказателното преследване и наказване на корупционните престъпления; специализацията на лицата, отговарящи за борбата с корупцията, тяхното обезпечаване и

обучение; премахването на данъчните облекчения за подкупи; прозрачността в дейността на публичната администрация; приемането на кодекси на поведение на държавните служители; прилагането на процедури за одиторски контрол на дейността на публичната администрация; въвеждането на прозрачни процедури за държавните поръчки, които способстват за развитието на лоялна конкуренция и разубеждават предлагащите подкупи; създаването на правила за финансиране на политическите партии и изборителните кампании, които да възпират корупцията; гарантирането на свобода на медиите да получават и съобщават информация за случаи на корупция при спазване само на необходимите за едно демократично общество ограничения; обезщетяването чрез инструментите на гражданското право на пострадалите от корупция; поощряване изследването на корупцията; отчитането на връзките на корупцията с организираната престъпност и прането на пари; развитието на международното сътрудничество във всички области на борбата срещу корупцията.

На 4 ноември 1999 г. в Страсбург беше открита за подписване *Гражданската конвенция за корупцията*, която е първи опит за установяване на международно равнище на общи принципи и правила за противодействие на корупцията чрез използване на гражданскоправни средства. Обвързването с този международноправен инструмент задължава страните да въведат във вътрешното законодателство ефективни процедури за обезщетение на лицата, претърпели вреди от корупционни актове. За постигане на тази цел, наред с другите мерки, Конвенцията предвижда и установяване на отговорност на държавата за корупционни актове, извършени от държавни служители. България беше сред първите пет държави, ратифицирали тази конвенция на 8 юни 2000 г. Гражданската конвенция за корупцията все още не е влязла в сила.

През 2000 г., в рамките на Съвета на Европа, беше приет *примерен Кодекс за поведение на държавните служители*.

#### **3.4. Антикорупционни инструменти на Европейския съюз (конвенции, протоколи, съвместни действия)**

На 27 септември 1996 г. беше одобрен Протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г., който задължава държавите-членки да обявят за престъпление активната и пасивната корупция на служители на Общността и държавни служители в страните-членки, която уврежда финансовите интереси на Европейските общности. Вторият протокол към същата конвенция от 19 юни 1997 г. предвиди криминализиране на изпирането на пари и въвеждане на отговорност за юридическите лица, ръководните служители на които са извършили измама, активна корупция и изпиране на пари в интерес на юридическото лице.

Като отчете, че подобряването на съдебното сътрудничество в борбата срещу корупцията е въпрос от общ интерес, на 26 май 1997 г. Съветът на ЕС прие Конвенцията за борба срещу корупцията, в която са въвлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на ЕС. Този инструмент на ЕС отиде по-далеч от посочения Протокол от 27 септември 1997 г. и предвиди криминализиране на активната и пасивната корупция на служители на Общността и длъжностни лица от страните на ЕС, независимо дали се засягат финансовите интереси на Общността. Конвенцията за борба с корупцията, в която са въвлечени служители на европейските общности или служители на държавите-членки на ЕС, е първият международен договор, насочен непосредствено към

координирано наказателно преследване на корупционната престъпност, в която са въввлечени чужди длъжностни лица.

В резултат на разширяването на обхвата на антикорупционната политика на Съюза, Съветът на ЕС прие на 22 декември 1998 г. Съвместни действия срещу корупцията в частния сектор. Този акт е насочен към криминализиране на активната и пасивната корупция в частния сектор, както и към въвеждане на съответна отговорност за юридическите лица.

Освен посочените дотук актове през 1997 г. ЕС одобри две общи позиции по отношение на провежданите в Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) преговори по приемане на международни инструменти за борба с корупцията. Целта на Общата позиция от 6 октомври и на Втората съвместна позиция от 13 ноември 1997 г. беше да се избегне ненужното дублиране или несъответствие между антикорупционните конвенции, подготвяни по това време в рамките на Съвета на Европа и ОИСР, и да се вземат предвид вече приетите в тази област инструменти на ЕС.

### **3.5. Проект на конвенция на ООН**

Както беше отбелязано по-горе, понастоящем в рамките на ООН се подготвя проект на Конвенция на ООН срещу корупцията. Обсъжданията се провеждат в ad hoc Комитет за преговори по тази конвенция с участие и на български представители. Очертава се тази конвенция да бъде един всеобхватен инструмент, въвеждащ задължения както за криминализиране на най-широк кръг корупционни деяния, включително определяне на пропорционални и възпиращи санкции за тях, така и за разкриване, конфискация и блокиране на облагите от корупция, предоставяне на защита на свидетелите и пострадалите лица, обезщетяване на лицата, засилване на сътрудничеството между компетентните национални органи и сътрудничеството между частния сектор и националните власти, упражняване на юрисдикция, подобряване на сътрудничеството в областта на екстрадицията, правната помощ, трансфера на осъдени лица, съвместните разследвания, и др. Дискуссионен въпрос в преговорния процес е този за мониторинговия механизъм по прилагане на бъдещата конвенция на ООН. Очаква се преговорите по Конвенцията на ООН да приключат в края на 2003 г.

### **3.6. Кратък преглед на измененията и допълненията в Наказателния кодекс във връзка с криминализиране на корупцията съобразно международните стандарти**

През 2002 г., по инициатива на правителството, бяха направени съществени промени в наказателното законодателство, част от които имат пряко отношение към превенцията и противодействието на корупцията. На 13 септември 2002 г. Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (обн. ДВ, бр.92 от 27 септември 2002 г.), насочен към усъвършенстване на уредбата за наказване на корупцията, организираната престъпност, трафика на хора, тероризма и компютърните престъпления съобразно международните стандарти.

Законодателните промени във връзка с наказателното преследване на корупцията бяха предвидени в Националната стратегия за противодействие на корупцията и Програмата за нейното изпълнение (приета с решение на Министерския съвет от 13 февруари 2002 г.) и направени в изпълнение на задълженията на страната по някои

международни антикорупционни инструменти, включително Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията, Конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност (последната съдържа и задължение за криминализиране на корупцията).

По-конкретно, антикорупционните изменения и допълнения в Наказателния кодекс, приети съобразно международните стандарти, се отнасят до:

- усъвършенстване на основните наказателни състави за пасивен и активен подкуп чрез обхващане на всички форми на изпълнителното деяние (например предлагане, обещаване и даване за активния подкуп) и предвиждане на адекватни наказания за тях (пасивен подкуп по чл.301, ал.1 и активен подкуп по чл.304, ал.1);
- включване на неимотните (нематериалните) облаги и услуги в предмета на подкупа (чрез заличаване на думата “имотна”, с която дотогава се определяше облагата-предмет на подкупа);
- криминализиране на търговията с влияние – разпространено у нас деяние, представляващо тристранно корупционно отношение, при което лице, имащо реално или предполагаемо влияние върху длъжностно лице, “търгува” с влиянието в замяна на облага от някой, търсещ такова влияние (нов член 304б);
- криминализиране и на пасивния подкуп на чужди длъжностни лица (чл.301, ал.5) в съответствие със стандарта на Наказателната конвенция на Съвета на Европа;
- криминализиране на подкупа на арбитри (чл.305, ал.1) с оглед създаване на условия за обвързване с Допълнителния протокол към Наказателната конвенция на Съвета на Европа;
- разширяване обхвата на понятието “чуждо длъжностно лице” в съответствие с разпоредбите на Наказателната конвенция относно корупцията (чл.93, т.15);
- ограничаване обхвата на защитите, предвиждащи освобождаване от наказване в някои случаи на активен подкуп (чл.306);
- въвеждане в случаите на подкуп и на наказание глоба (освен лишаването от свобода), което произтича от користния характер на това престъпление, представляващо всъщност една незаконна сделка;
- криминализиране на подкупа в частния сектор чрез създаване на нов текст в Глава шеста “Престъпления против стопанството” от Особената част на Наказателния кодекс (чл.225в).

Антикорупционните промени в наказателния закон от септември 2002 г. могат да бъдат оценени като най-значителните от приемането на Наказателния кодекс досега. С тях българското наказателно право беше приведено в съответствие с международните стандарти както по отношение кръга на криминализираните (обявени за престъпления) корупционни деяния, така и по отношение вида и размера на налаганите за тях наказания.

### 3.7. Въпросът за отговорността на юридическите лица

След приемането на посочените по-горе важни промени в Наказателния кодекс, като най-съществен законодателен недостатък в областта на санкционирането на корупцията се

очертава липсата на уредба относно административната отговорност на юридическите лица за извършени в техен интерес от техни ръководители корупционни престъпления. Трябва да се отбележи, че понастоящем въвеждането на този вид отговорност (имайки предвид доктриналните пречки пред въвеждането на наказателна отговорност на юридическите лица и неизползването на института на непозволеното увреждане за реализиране на гражданска отговорност в случаите на корупция) остава единственият начин за санкциониране на корпоративната корупция. Необходимостта от предприемането на бързи законодателни действия в тази насока произтича както от задълженията по някои ратифицирани антикорупционни конвенции (Конвенцията на ОИСР, Наказателната конвенция на Съвета на Европа), така и от ангажимента за привеждане на законодателството в съответствие с достиженията на Европейския съюз. В този смисъл към страната са отправени настойчиви препоръки от Европейската комисия (доклада за напредъка на България за 2001 г.), Съвета на Европа (доклада на GRECO от 2002 г.) и ОИСР (оценка на Работната група на ОИСР по въпросите на корупцията от 1999 г. и 2003 г.).

Отчитайки важността на проблема, правителството включи съответната задача в Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията. Очаква се през 2003 г. да бъде изготвена и приета стратегия (концепция) за въвеждане на административна отговорност на юридическите лица за извършени в техен интерес от техни служители корупционни и други престъпления. До края на 2004 г., в рамките на реформата на административното правораздаване, се предвижда да бъде изготвен проект на Кодекс на административното правосъдие, в който ще бъдат включени съответните законодателни предложения във връзка с отговорността на юридическите лица за престъпления.

#### **4. Мониторинг върху изпълнението на международните антикорупционни задължения**

Както беше посочено по-горе, наблюдението (мониторингът) върху прилагането на антикорупционните инструменти от страна на държавите се превърна във важна част от дейността на международните организации.

##### **4.1. Група държави срещу корупцията (GRECO) и докладът за България, приет в рамките на първия кръг на оценка на Групата**

За осъществяване на мониторинг върху спазването на 20-те ръководни принципи и прилагането на международните инструменти, приети в изпълнение на Програмата за действие от 1996 г., на 5 май 1998 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа одобри създаването на “Групата държави срещу корупцията-GRECO” под формата на частично и разширено споразумение на СЕ. Споразумението влезе в сила на 1 май 1999 г., след като 14 страни заявиха намерение за участие в него. Република България беше десетата страна, която даде съгласие за участие в GRECO (на 26 януари 1999 г.). Понастоящем в Групата членуват 35 държави, включително държави, които не членуват в Съвета на Европа (САЩ).

На срещата на GRECO през май 2002 г. беше разгледан и приет докладът за България в рамките на първия кръг на оценка на Групата във връзка с изпълнението на три от 20-те

ръководни принципи за борба с корупцията. Докладът за България, включително отправените в него препоръки, до голяма степен отразява реалното състояние на административния и съдебен капацитет за противодействие на корупцията в България. Всъщност поставените в доклада проблеми се изтъкват и от органи на други международни организации, осъществяващи наблюдение върху антикорупционните действия на българските власти (например Европейската комисия). По повечето от тези проблеми българските власти са заявили ангажираност и са предприели конкретни действия. Следва да се има предвид, че съгласно правилата на GRECO констатациите в доклада са направени към момента на посещението на експертите в България (септември 2001 г.) и формулираните в заключителната част препоръки не отразяват законодателните и организационни мерки, осъществени в периода след посещението на експертите. Поради това някои от отправените препоръки вече са изпълнени (например тази за приемане на национална програма за борба с корупцията и създаване на механизъм за координация по изпълнението ѝ) или са в процес на изпълнение (препоръката за продължаване на усилията за приемане на адекватна антикорупционна правна рамка и препоръката за институционализиране на обучението на съдии, прокурори и следователи). Българската страна своевременно даде съгласието си за публикуване на доклада и той беше поместен в страницата на GRECO в интернет.

#### **4.2. Работна група на ОИСР по въпроси на корупцията в международните търговски сделки**

Понастоящем важна част от дейността на ОИСР в областта на борбата с корупцията се осъществява в рамките на Работната група под формата на взаимно наблюдение върху спазването на задълженията, произтичащи от Конвенцията от 1997 г. и препоръките на организацията.

От 2 октомври 1997 г. Република България е пълноправен член на Работната група, в която са представени страните-членки на ОИСР и още 4 страни, освен нашата, които не членуват в организацията-Аржентина, Чили, Бразилия и Словения.

През юли 1999 г. Групата направи преглед на законодателството на нашата страна във връзка с изпълнение на задълженията по Конвенцията в рамките на първата фаза от мониторинга и формулира препоръки към България (относно криминализирането на активния подкуп, обхващането на неимотните услуги от предмета на подкупа, въвеждането на отговорност на юридическите лица, съществуващите защити при активен подкуп).

През 2002 г. нашата страна даде съгласие за започване на втората фаза от процедурата за мониторинг на Работната група на ОИСР по въпросите на корупцията по прилагане на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и Ревизираната препоръка от 1997 г. Предмет на оценка в рамките на втората фаза на мониторинга са капацитетът на компетентните органи и практиката по прилагане на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, включително наличието на мерки за предотвратяване и разкриване на корупцията и на адекватни механизми за ефективно наказателно преследване на корупцията и свързаните с нея счетоводни престъпления и изпиране на пари. Докладът за България и препоръките към българската страна в рамките на втората фаза от мониторинга на ОИСР бяха разгледани и приети от Работната група на нейната среща през февруари 2003 г.

Можем да отбележим, че активното участие на българската страна в посочените две групи, осъществяващи мониторинг върху антикорупционните мерки, се оценява положително в контекста евро- и евроатлантическите интеграционни усилия на страната и се възприема като знак за политика на широко международно сътрудничество в борбата с корупцията. Освен това препоръките, отправяни в рамките на процедурите за наблюдение, стимулират въвеждането на съвременни законодателни стандарти и практики, което в крайна сметка подобрява капацитета на държавата за противодействие на корупцията.

### **5. Проблемът за борбата с корупцията и процесите на евро- и евроатлантическата интеграция, връзката с тероризма**

Трябва да отбележим, че т.нар. “достигания на правото на Общността” (*acquis communautaire*) в областта на правосъдието и вътрешните работи включват не само антикорупционните инструменти, приети от ЕС, но и международните инструменти на СЕ и ОИСР в тази област. Така участието на Република България в конвенциите на Съвета на Европа и ОИСР, които са открити за нас, и привеждането на вътрешното законодателство и практика в съответствие с техните стандарти, както и със стандартите на инструментите на ЕС, се превръща в условие за успешно приключване на *преговорите по Глава 24 “Правосъдие и вътрешни работи”* и, респективно, за бъдещо пълноправно членство в Съюза. В редовните доклади на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване се отделя особено внимание на проблема с корупцията и като на проблем, свързан с изпълнението на политическите критерии за членство в Съюза.

Освен като предизвикателство пред разширяването на Европейския съюз, проблемите на борбата с корупцията се дискутираха и във връзка с *кандидатурата на страната за членство в НАТО*.

След събитията от 11 септември 2001 г. в рамките на различни международни форуми все по-често се обръща внимание на *връзката между корупцията и тероризма* като проблем на глобалната сигурност. Може да се приеме че причинно-следствените аспекти на тази връзка се изразяват в следното: от една страна, терористите използват средствата на корупцията, за да упражняват влияние върху дейността на правителствата и оттам-върху икономическата и политическа стабилност на държавите, а от друга страна-корупцията е условие за бедност и нестабилност и следователно причина за съществуването на политическия и религиозен екстремизъм, пораждащи тероризма.

## Литература

1. Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000 / Информационен център на Съвета на Европа*, 1999, София
2. Обяснителен доклад към Наказателната конвенция на Съвета на Европа за корупцията, *Съвет на Европа, Дирекция по юридическите въпроси*, ГМС (98) 40. 1998.
3. Доклад за България, приет на 9-та пленарна среща на GRECO в рамките на първия кръг на оценка, *Съвет на Европа, Greco Eval I Rep (2001) 14E Final (Public)*, 2002.
4. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
5. Национална стратегия за противодействие на корупцията, 2001, София  
«<http://www.government.bg/Priorities/PublicOrder/596.html>»
6. Програма за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията, 2001, София  
«[http://www.anticorruption.bg/bg/accomission/Program\\_BG.doc](http://www.anticorruption.bg/bg/accomission/Program_BG.doc)», 2002.
7. Редовен доклад на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване към Европейския съюз за 2002 г.  
«[http://www.government.bg/photos/pic\\_news05/regular\\_report-2002.zip](http://www.government.bg/photos/pic_news05/regular_report-2002.zip) »
  - «<http://www.un.org>» – Организация на обединените нации
  - «<http://www.coe.int>» - Съвет на Европа
  - «<http://www.cid.bg>» – Информационен център на Съвета на Европа, София
  - «<http://europa.eu.int/> - Европейски съюз
  - «<http://www.oecd.org>» - Организация за икономическо сътрудничество и развитие
  - «<http://www1.oecd.org/daf/SPAIcom/index.htm>» - Антикорупционна инициатива на Пакта за стабилност за Югоизточна Европа
  - «<http://www.worldbank.org>» – Световна банка
  - «<http://www.transparency.org>» – Трансперънси интернешпънъл

## Ключови термини

*Член 2 “Активен подкуп на национални длъжностни лица” на Наказателната конвенция относно корупцията*

Всяка Страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено, на обещаването, предлагането или даването, пряко или непряко, на каквато и да е наследваща се облага на нейно длъжностно лице, за него или за някой друг, за да извърши или да не извърши действие по служба.

*Член 3 “Пасивен подкуп на национални длъжностни лица” на Наказателната конвенция относно корупцията*

Всяка Страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено, на поискването или получаването от което и да е нейно длъжностно лице, пряко или

непряко, на каквато и да е наследваща се облага за него или за някой друг, или на приемането на предложение или обещание за такава облага, за да извърши или да не извърши действие по служба.

*Член 7 “Активен подкуп в частния сектор” на Наказателната конвенция относно корупцията*

Всяка Страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено при осъществяване на търговска дейност, на обещаването, предлагането или даването, пряко или непряко, на каквато и да е наследваща се облага на лице, което ръководи или изпълнява работа в частно юридическо лице, за него или за някой друг, за да извърши или да не извърши действие в нарушение на неговите задължения.

*Член 8 “Пасивен подкуп в частния сектор” на Наказателната конвенция относно корупцията*

Всяка Страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено при осъществяване на търговска дейност, на поискването или получаването, пряко или непряко, от лице, което ръководи или изпълнява работа в частно юридическо лице, на каквото и да е наследваща се облага за него или за някой друг, или на приемането на предложение или обещание за такава облага, за да извърши или да не извърши действие в нарушение на неговите задължения.

*Член 12 “Търговия с влияние” на Наказателната конвенция относно корупцията*

Всяка Страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено, на обещаването, даването или предлагането, пряко или непряко, на каквато и да е наследваща се облага на всеки, който твърди или потвърждава, че може да упражни влияние при вземането на решение от което и да е лице, посочено в чл.2, 4-6 и 9-11, като възнаграждение за това влияние, независимо от това дали наследващата се облага е за него или за някой друг, както и на поискването, получаването или приемането на предложение или обещание за такава облага като възнаграждение за това влияние, независимо от това дали влиянието е упражнено или независимо от това дали предполагаемото влияние води до желания резултат.

## **Въпроси**

1. Кои са международните организации, в рамките на които са приети правнообвързващи инструменти (конвенции) в областта на борбата с корупцията?
2. Кои международни конвенции в областта на борбата с корупцията са ратифицирани от Република България?
3. В кои процедури (механизми, групи) за мониторинг върху изпълнение на задълженията в областта на борбата с корупцията участва Република България?

4. В коя международна организация Република България не членува, но е страна по антикорупционна конвенция, приета в рамките на тази организация?
5. Кой са по-важните изменения и допълнения, приети в Наказателния кодекс през 2002 г., които произтичат от задължения по международни конвенции в областта на борбата с корупцията?
6. Кой е най-същественят недостатък/празнота във вътрешното законодателство на Република България в областта на противодействието на корупцията, който е и предмет на препоръки от страна на международни организации?
7. В рамките на коя международна организация понастоящем се подготвя проект на всеобхватна конвенция срещу корупцията?
8. Коя международна конвенция в областта на борбата с корупцията е ратифицирана от Република България през 2000 г., но все още не е влязла в сила?

### **Основни тези**

1. В условията на глобализация корупцията вече не може да бъде проблем на една отделна държава или регион. Престъпността въобще и в частност организираната икономическа престъпност и корупцията в съвременния свят имат транснационален характер, което налага и предприемането на съвместни координирани действия от държавите за тяхното предотвратяване и преследване.
2. През последното десетилетие на миналия век въпросите на борбата с корупцията станаха важна част от дневния ред на ООН и всички влиятелни регионални международни организации.
3. През последните години в рамките на различни международни организации се налага тенденция да бъдат приемани антикорупционни инструменти със задължителен/правнообвързващ, а не само препоръчителен характер.
4. Взаимното наблюдение (мониторингът) върху прилагането на антикорупционните инструменти от страна на държавите се превърна във важна част от дейността на международните организации в областта на борбата с корупцията. Препоръките, отправяни в рамките на процедурите за наблюдение, стимулират въвеждането на съвременни законодателни стандарти и практики, което в крайна сметка подобрява капацитета на държавата за противодействие на корупцията.



## Приложения



## I. Международни журналистически разследвания срещу корупцията

Милена Димитрова

**Печатът, радиото и телевизията разкриват аферите, разследват ги, разгласяват ги и дават тон за публичната им оценка. По тази причина разследванията и публикациите в средствата за масова информация са надеждна защита на обществата срещу корупцията, както потвърждават примерите от петте континента.**

Участници в проекта, който носи заглавието “Медиите срещу корупцията по света след 2000 г.” и е своеобразен “атлас” по антикорупционни практики в медиите, са действащи журналисти от повече от двадесет държави. Сред отговарящите и коментиращите има репортери, които се занимават с разследвания, редактори, коментатори на свободна практика, водещи от частни и държавни телевизионни станции, директори и продуценти на радиокомпаниите, няколко студенти, един професор, двама доктори на науките, един директор на институт за медийни проучвания и даже говорител от мисия на ООН. Всички те са били в страната си, когато скандалите с корупция са избухнали и ги коментират като очевидци.

Изследването, което даде основа за настоящия анализ, бе проведено през 2003 г. като международен проект в най-старото в света висше училище по журналистика в гр. Колумбия в щата Мисури. От поканените над 110 журналисти от 42 страни да опишат накратко случай на корупция, разкрит от медиите след 2000 г., и да го коментират, отговаряйки на кратък въпросник, се отзоваха над двадесет. Събрани бяха примерите, които дават неопровержима основа за твърдението, че не друг, а медиите по-добре от всички останали социални механизми предоставят най-бърза, най-действена и най-комплексна защита на гражданите и обществата срещу корупцията.

От Швеция, Кения, Тайван, Молдова, Коста Рика, Франция, САЩ и общо от около тридесет държави бяха събрани примери, доказващи, че основният регистратор, страж и защитник на населението срещу съществуващата корупция са медиите. Хората не биха могли да знаят кой, как, къде, кога и защо подкупва властите, ако липсват разследванията на печата, радиото и телевизията срещу незаконните начини за изкушение на властите.

Най-малко трима учени са писали през предишните десетилетия за способността на медиите да обуздават корупцията. Проф. Терту Утриайнен от Финландия, немецът Франк Вогл и Рик Стапенхърст от Пуерто Рико са заключили, че независимостта на медиите е от особено значение в страните, където има високи нива на корупцията. “Когато медиите работят добре за предотвратяване на корупцията, това означава, че те са наели добри разследващи журналисти да разкрият неравенствата и насилието, като в образователен смисъл преоценят социалните стойности, а това неминуемо води до намаляване на проявите на корупция в правителствата и в бизнеса”, пише проф. Утриайнен в края на миналия век /вж. <[http://www.transparency.org/iacc/8th\\_iacc/papers/utriainen.html](http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/utriainen.html)>

Ето кои са петте най-често повтарящи се схеми на корупцията по света, за които медиите сигнализират и които са проверени и отразени чрез разследвания на журналисти:

- чрез държавни поръчки, както се е случило в Коста Рика, Танзания, Индия и др.
- чрез приватизацията – убедителни доказателства от Румъния, България, Русия, Виетнам, Грузия и др.

- чрез нелегални сделки по върховете на йерархията поради липсващ достъп до информация и контрол. Това обаче се случва и при силно напреднали, и при слабо развити демокрации – САЩ, Франция, Китай, Нигерия, Македония и т. н.
- чрез лицензите и по силата на служебните задължения. Такива примери са посочени от Швеция, Китай, Кения и др. страни.
- чрез фиктивни договори за ненужни услуги. Типични прояви има в Молдова, Непал, Дания и др.

В подкрепа на горните твърдения следват накратко казуси от споменатите страни. Първият от тях, който е и най-красноречив за водещата роля на разследващата журналистика и за странната понякога реакция на обществото, е от Индия.

### СЛУЧАЯТ ОТ ИНДИЯ

**Сантош Виджайкумар, журналист от в. “Индиян експрес”**

Най-големият, най-известният и най-противоречивият случай на корупция, при това изненадващо и преждевременно разкрит от медиите, беше скандалът с онлайн медията Tehelka, започнал в началото на 2001 г. Случаят представлява чиста корупция чрез извънредно важни сделки в отбранителната индустрия, с която са се занимавали отговорни държавни служители в Министерството на отбраната, а също и в управляващата партия Бхартия Джаната /БиДжиПи/.

Екип от двама журналисти измисли една несъществуваща Операция “Западният край”, като в новинарския уеб-сайт Tehelka.com се обяви за уж действаща оръжейна търговска компания от Лондон под името “West End International”. От името на това фиктивно търговско дружество двамата журналисти са водили преговори в продължение на осем месеца с различни отдели в Министерството на отбраната, от най-нисшия персонал до Управителния съвет, и така събраха неопровержими факти, записи и документи, уличаващи в искане на подкупи, продажничество и корупция на всички нива в държавната структура.

Основната мисия на Операция “Западният край” беше най-общо казано да се докаже, че служителите от Министерството на отбраната взимат подкупи от всеки търговски партньор, без изобщо да се замислят дали сделките са изгодни за Индия, нито дали поръчаното оръжие изобщо е годно да работи. За тази цел двамата журналисти Анирудха Бахал и Матю Самюъл са използвали скрити камери и други съвременни записващи устройства, които са им помогнали да документират разговорите си с властите, уж като представители на лондонска оръжейна фирма. Всичко се разкри пред цялата нация на една пресконференция, организирана от уебсайта Tehelka.com. Там бе обявено, че доказателствата са събрани в продължение на осем месеца.

Скандалът сериозно разкласти управляващото правителство. И на 16 март 2001 г. индийският министър на отбраната Джордж Фернандес си подаде оставката. Най-голямата опозиционна партия /Индийски Конгрес/ придоби изключителна възможност да натрупа колкото се може повече изгода в съперничеството за властта. Поради това новинарският сайт, който осъществи това разследване, бе упрекнат от другите медии, че нарушава журналистическата етика.

Тъй като разследването бе водено чрез фиктивни разговори, в даден момент се наложило Tehelka.com да наеме проститутки, за да задоволят исканията на корумпираните държавни служители и да не се събудят съмнения, че е фиктивна фирма. Някои експерти сметнаха това за прекалено и за петно върху журналистиката. Двамата журналисти бяха критикувани, че имали лични мотиви да разнищят Министерството на отбраната.

Разследването бе разгласено пред цялата нация на пресконференция, давана от новинарския портал Tehelka.com. Скандалът незабавно намери челно място в почти всички индийски вестници и телевизионни канали. Детайлите на тази потресаваща афера за корупцията в Индия могат да бъдат проследени на техния уеб сайт [www.tehelka.com](http://www.tehelka.com).

Обществената реакция обаче се отклони повече към сензационното, отколкото към престъпните деяния на Министерството на отбраната. Това някак отмести фокуса на разкритията. Даже в някои части на Индия имаше протести в защита на правителството от “неетични” разследвания.

Другите медии в този случай изиграха доста странна роля. Отначало се предполагаше, че те ще подкрепят разследването срещу корупцията в търговията с оръжия, но останалите вестници и телевизии се увлякоха в подробностите от тайните видеозаписи, с които Техелка разполага.

Първоначално властите бяха изненадани в неудобно положение и се скриха от публиката. Опитаха се да кажат, че записите са фабрикувани и че фактите за държавните служители са манипулирани. Но това бе опровергано от следващите многобройни епизоди. Даже властите опитаха да контраатакуват, че разследващите журналисти били взели подкуп, за да ги разобличат. Беше образувана специална комисия, Венкаташвами комишън, която да провери дали фактите са верни и неподправени.

Един друг аспект бе, че Тарун Теджпал, главният редактор на уеб-сайта Техелка, после влезе в категорията Z+, най-високото ниво по линия на сигурността от правителството. Това се случи след като бяха докладвани няколко опита за покушение на главния редактор. Следователно от следващите парламентарни избори правителството осъзна, че всяка заплаха за живота на редакторите може да бъде използвана за политически цели и сериозно би застрашила държавните власти и че е риск за управляващото правителство, който е желателно да бъде избягнат.

Виновните за скандала съвсем не са наказани. Само министърът на отбраната си подаде оставката на 16 март 2001 г., но шест месеца по-късно отново бе върнат в кабинета. Т.нар. главни виновници все още заемат високи постове във властта и се радват на публична слава и до днес, при това с помощта на набъбналите им банкови сметки. Диаграмата на просмукващата се корупция в Индия се простира от най-долното до най-високото ниво на чиновничеството вследствие на бюрокрацията в ешелоните на правителството. Това е социален проблем, породен и развит вследствие на ниските доходи, повсеместното предлагане, властническата лакомия за пари, дори и с неясен произход, но той опира до най-тревожния проблем за Индия: населението.

**СЛУЧАЯТ ОТ РУСИЯ****Юлка Гаврилевская, продуцент и водещ авторска програма в държавната телевизия в гр. Саратовск**

Добър пример за корупцията в Русия е историята с диамантите, добивани в Якутия, в Североизточната част на Русия. Разследването започна репортерът Евгений Толстих от независимия вестник “Совершенно секретно”. Повечето диаманти в Русия се добиват в Якутия, но през февруари 1992 г. държавната компания “Якуталмаз” създаде предприятието “АЛРОСА”, в което 23% от собствеността принадлежат на Руската Федерация, 23% - на Република Якутия, 23% - на служители от предприятието и 12% - на различни общински организации в Якутия. В резултат, руската държава изпуска контрола на диамантения пазар, тъй като мажоритарният процент от акциите е в ръцете на якутци.

Международната диамантена компания ДеБиърс внимателно следи развитието на този пазар, тъй като тя е най-големият играч на световния диамантен пазар. ДеБиърс подписва договор с “АЛРОСА” и в резултат всички руски диаманти се изнасят от ДеБиърс. Руската държава трупаше загуби - например през 1995 г. се очаквало да добие \$220 млн. долара от износа на диаманти, а е получила само 3 млн.

Остатъкът от парите е разпределен за Якутия без никакви видими следи за социалното ѝ развитие. Дори дванадесет местни фабрики за добив на диаманти, при това със световна репутация, прекратяват дейността си и много работници остават без работа. ДеБиърс е купувала през цялото това време руските диаманти поне с 10 процента по-евтино от средните цени на световния диамантен пазар. И в същото време правителството на република Якутия е облагало с неимоверно големи данъци собствените си диамантени фабрики.

Това е класически пример за корупция в Русия. Членовете на Управителния съвет на “АЛРОСА” са получили удивително големи суми, за да подпишат неизгодния договор с ДеБиърс. Сигналът се появи най-напред във в. “Совершенно секретно” през декември 2001 г. Но нямаше голям отзвук след първия сигнал. Корупцията лъсна, след като в следващия брой на “Совершенно секретно” се появи интервю с бившия началник на Госран /правителствена агенция в бившия Съветски съюз, която търгува със скъпоценни метали и ресурси/. Той подробно разясни причините за сделката и как Русия е изгубила контрола над собствените си диаманти. Той обвини членовете на управителния съвет на “АЛРОСА”, че са тотално корумпирани. Нямаше много други разследвания на предисторията на скандала, поне в началото. По-нататък се появиха доста публикации, но властите не реагираха. Затова не е ясно дали виновните за скандала са наказани. Печатът в Русия обикновено не изнася такива данни. Руското правителство се опита да си върне контрола в диамантената индустрия. През лятото на 2002 г. шефовете на “АЛРОСА” бяха уволнени и започна публична дискусия кой ще ги замени начело на компанията. Като най-подходящ кандидат се сочеше деканът на Санкт-Петербургския минен институт Владимир Литвиненко, според в. “Новие Известия” от 25 декември 2002 г. Като един от най-важните мотиви за тази кандидатура в. “Новие Известия” изтъкваше личното приятелство на Литвиненко с президента Владимир Путин. Този случай далеч не е единственият пример за корупция в Русия.

**СЛУЧАЯТ ОТ ФРАНЦИЯ****Ан-Софи Лешевалие, журналистка, която пише за сп. “Пари мач”**

Френските медии частично разкриха случай, който уличава в корупция действащия президент на републиката. Жак Ширак, който бе избран за президент през 1995 г. и бе преизбран през 2002 г., бе обвинен в корупция, консумирана по времето, когато той е бил кмет на Париж и същевременно президент на Голистката партия. Няколко факта попаднаха под лупата на разследването, като например договорите за част от публичните обществени осигуровки в Париж, средствата, плащани в брой като подкупи за договорите за средното образование, фалшифицирането на договори за партийни назначения, фалшифицирането на изборните резултати в 5-и район на Париж, както и злоупотреби в разходите за храна и за приеми. В изброените случаи са въввлечени няколко политици, роднини на Ширак и самият президент.

Жак Ширак използва имунитета си като президент, по силата на който не може да бъде разследван и обвинен. Затова медиите играят толкова важна роля в това разкритие и по-специално сатиричният вестник “Канар Аншене”, който публикува важни документи, сметки и справки от 1994 г. Всъщност вестникът започна да пише за злоупотреби и афери в парижкото кметство още в началото на 80-те години, но никога не обръщаше внимание или поне не искаше да забележи. От 1994 г. досега вестникът се задълбочи в разследването и разкри няколко сериозни скандала.

Сигналът се появи най-напред във в. “Канар Аншене”, който е сатиричен седмичен вестник, познат с качеството и надеждността на неговите разследвания и се ползва с репутацията, че открива и публикува документи, до които други медии нямат достъп. Важно е също да се отбележи, че това е една от малкото медии във Франция, която се финансира единствено от реклами.

Случаят предизвика огромна публична реакция във френското общество, защото се отнася до най-високия политически авторитет и го въвлеча в скандал с корупция. Случаят стана още по-важен, вписвайки се в политическите дебати в страната - партиите от лявото крило се опитаха да намерят възможности да направят публично изслушване. Обществото се раздели на две: едната част смята, че високият авторитет трябва да бъде защитен от разследвания, докато изпълнява задълженията си като президент на републиката. Другата част иска президентът да бъде съден именно по време на мандата, за да покаже, че той самият се бори срещу корупцията при каквито и обстоятелства да е поставен. Не по-малко важно е да се каже, че ехото от медийните разкрития се влияе от това коя партия управлява, когато се разкриват скандали от подобен мащаб.

Другите медии до една се включиха в разследването на случая. Интересът на публиката бе толкова голям, че цялата съвкупност на френските медии отрази скандала. Ерик Халфен, прокурорът, който започна да разследва някои от разкритите сигнали, искаше да продължи до установяването на истината. Но самият Ширак възпрепятства работата му, позовавайки се на имунитета. Френската конституция казва, че президентът може да бъде разследван по време на мандата си само по подозрения в държавна измяна и само от Върховния съд. Нищо не се казва по отношение на закононарушения, които са извършени преди президентът да се изкачи най-високо във властта. Следователно Конституционният съд трябваше да се произнесе по този казус, а според едно негово

тълкуване от 1999 г. президентът има право да използва имунитета си при възникналите обвинения. Няма яснота обаче дали президентът може да се появи като свидетел по съдебен процес или не. Казусът, разглеждан през 2001 г., стигна до отмяната на предишни постановления. Въпреки декларираното от Ширак желание да се яви в съда, бе решено, че президентът не може да бъде разследван, нито срещу него могат да бъдат повдигани обвинения, докато той изпълнява задълженията си начело на републиката. Вследствие на това решение политическата криза бе превъзможната и Ширак дори бе преизбран за втори президентски мандат през 2002 г. Иmunитетът му го пази до 2007 г.

Очевидно е, че виновните в случая съвсем не са получили заслуженото наказание. И тъй като казусът на Ширак не е стигнал и не може да стигне до съда преди 2007 г., юридически не е възможно той да бъде смятан за виновен до доказване на противното. Организацията от типа на Трансперънси Интернешънъл докладваха за случая и го класифицираха като корупция по линия на партийното финансиране. В класацията на споменатата организация Франция заема 25-о място, което е доста по-ниско от останалите западноевропейски страни.

Това не е единственият скандал за корупция, разкрит от медиите. При повечето случаи, когато скандалите се разследват от съда, медиите са подавали сигнала за разследването и в същото време са откривали ключови свидетелства.

#### **СЛУЧАЯТ ОТ НИГЕРИЯ**

**Комфорт Тамани, директор на Радио Кадуна, Нигерия, дългогодишен радиожурналист**

През 2000 г. най-разпространеното обвинение за корупция в Нигерия бе отправено към председателя на Сената Д-р Чуба Окадигбо. Вместо да работи за обществената кауза, той и сътрудниците му бяха проявили склонност да крадат от публичните фондове. Всъщност ръководството на Сената доста грубо злоупотреби с високия обществен авторитет на парламентарния си офис, както и с властта, която им бе поверена. Те щедро се възнаграждаха с хонорари от договори или облагодетелстваха семействата и приятелите си. Разкритията за техните огромни запаси от търговски стоки показаха крещящо пренебрегване на закона. Случаят представляваше грубо присвояване на фондове, изкуствено раздуване на договори и злоупотреба с властта, извършена от сенатското ръководство в Нигерия.

Случаят бе уникален и толкова фрапиращ, че никой вестник не би могъл да претендира, че пръв е огласил сензационните разкрития. Историята стана известна преди всичко поради вътрешните разправи и скандали между самите най-изтъкнати сенатори. Впоследствие, през юли 2000 г., Сенатът в Нигерия излъчи комисия, в чиито правомощия влизаше да разследва корупцията, обхванала най-високото ниво на сенатското ръководство. Анкетната комисия бе ръководена от сенатора Идрис Кута.

Цялата страна бе възмутена от разточителството, безпардонността и безчестието на председателя на Сената и неговата кохорта. Лидерите, за които хората бяха гласували с надеждата и заради обещанията да осигурят по-добри условия за живот на цялото население, най-безпардонно се бяха заели да “служат на собствените си джобове” чрез

фалшиви договори и чрез измами в обществените фондове. От мига, в който изслушванията в анкетната комисия станаха публично достояние, а те бяха излъчвани пряко по радиото и по телевизията, скандалът за часове набра скорост и се превърна в горчива национална атракция.

Нигерийците бяха до такава степен скандализирани от разкритията, че се усетиха излъгани от обществения си договор и от обещанията за благоденствие и повече справедливост. Освен това заради високата инфлация всички цени почти се удвоиха, процентът на безработицата стана огромен и животът стана несигурен. Всички медии живо следяха разкритията и направиха публично достояние обвиненията в корупция и злоупотреба с фондовете от ръководството на Сената. Когато докладът на разследващата комисия бе публикуван, нигерийските медии призоваха д-р Чуба Окадигбо да си подаде оставката от председателския пост. Случаят беше централна топ-новина във всички вестници. Коментаторите проявиха изобретателност и настойчивост. Д-р Окадигбо бе свален от поста предимно в резултат на медийните атаки.

Съдебната власт реагира уместно, като даде и процесуален ход за разследванията на комисията, ръководена от Идрис Кута. Заседанията ѝ бяха публични. Това позволи на медиите свободно да ги отразяват. И президентът Обасанджо реагира бързо и адекватно на скандала. Когато станаха известни фактите, той коментира действията на законодателите като “недисциплинирани политици, които не служат на прогреса на нацията” в интервю за лондонския “Файненшъл Таймс”. Президентът Обасанджо разпореди и на Върховния счетоводител от Сметната палата да провери сметките на парламента. На свой ред той излезе с доклад от 17 страници, от който ставаше ясно, че “счетоводството е зарязано и изоставено”. Изводите сочеха, че парламентарната институция е отказала да се подчинява на общите правила в страната за законните платежни средства и процедури по отчитане на разходите. Доверието в институцията се подкопа.

Бяха ли наказани виновните за скандала? Заместник-председателят на Сената Харуна Абубакар, лидерът на парламентарното мнозинство Самаила Маман и другите шефове на комисии си подадоха оставките, когато д-р Окадигбо бе обвинен в корупция. В крайна сметка, те всички останаха сенатори на Федералната република Нигерия.

Трансперънси Интернешънъл, Хюмън Райтс Монитор и други организации заклеиха действията на политиците. Според класацията на Трансперънси Интернешънъл Нигерия е на второ място сред най-корумпираните държави в света.

#### **СЛУЧАЯТ ОТ МАКЕДОНИЯ**

**Герман Филков, журналист, телевизионен водещ на “Бизнес новините”  
в частната телевизия А 1**

Медиите в Македония са разкрили много скандали след 2000 г., свързани с корупция, като немалко от тях продължават и сега. Най-големият скандал засега засегна предишния министър-председател на Македония Люпчо Георгиевски, който управляваше страната от 1998 до 2002 г. Медиите разкриха как той си е построил огромна къща - истински палат в най-скъпата част на столицата Скопие. Само средната оценка за земята, върху която е

застроена сградата, надхвърля един милион шатски долара. Фирма е купила този имот - предишната стара къща и земята, построила е новия дворец и го е продала на балдъзата на премиера /на сестрата на жена му - б.р./. Родственицата на министър-председателя е придобила легално разрешение от местните благоустройствени власти да разруши старата постройка и да издигне нова, доста по-голяма къща. Жената, чието име се забърка в скандала покрай високопоставения съпруг на сестра ѝ, бе учителка от провинциалната част на Македония. По време на скандала тя бе открита в санаториум близо до столицата, където я намери един репортер. Не е ясно откъде най-напред тръгна скандалът с огромния имот на премиер-министъра, но неофициална информация казва, че сигналът е подаден най-напред от съседи, които се удивлявали от огромната нова къща, издигаща се пред очите им. Когато скандалът гръмна - защото годишната заплата на министър-председателя не надхвърля \$10 000, сестрата на съпругата му заяви, че тя дори не е знаела, че някой е използвал името ѝ. Всички следи водеха към шефа на общинските власти, който бе подменил собствеността върху имота без новите собственици – министър-председателя и съпругата му да платят разрешително за строеж на новата къща, който документ струва около \$100 000.

Първата медия, където се появи статия за къщата на Люпчо Георгиевски, беше независимият всекидневник “Вест”. Другите медии цитираха в. “Вест” и в близките дни започнаха почти навсякъде собствени разследвания по темата. Важно беше да се каже, че всекидневникът “Вест” оглави кампанията, превърнала се в извънредно разследване на скандала. Определено всички други медии подпомагаха изясняването на случая.

Реакцията на обществото беше забележителна. Новината, че министър-председателят си е построил нова къща за няколко милиона долара, прозвуча смущаващо и предизвика голямо вълнение в страна, където безработицата достига до 32% от населението и средната месечна заплата е около \$200. Хората бяха ядосани и оказваха голямо съдействие на медията, която проследяваше скандала стъпка по стъпка. Обществото се активизира да подава нова информация и да подпомага разследването, за да се изясни откъде премиерът е получил средствата за този частен строеж.

Отначало нямаше официална реакция, но скоро след като медиите започнаха да информират за къщата, премиерът и съпругата му, която е шефка на неправителствена организация, отказаха всякаква връзка със скандала. Високопоставени членове на управляващата партия /ВМРО-ДПНМЕ/ заявиха, че всеки има право да се стреми към по-добро място за живеене, което бе косвено потвърждение, че импозантният имот се строи за семейството на министър-председателя. Държавната телевизия не забелязваше скандала и държавните вестници започнаха да публикуват снимки на къщи на бизнес елита в Македония, за да внушат, че известните хора по принцип живеят в хубави и големи къщи. Бяха показани чудните домове не само на индустриални босове, но и на собствениците на някои независими медии. Това бе опит да се размие и да се спре скандалът. Но нито една от частните медии не престана да публикува следващите разкрития по темата.

Този скандал бе първият, с който новото правителство, избрано през ноември 2002 г., започна да се занимава. Понастоящем само шефът на общинската служба, който бе подписал разрешението без да прибере дължимото плащане, е задържан.

Имаше две особено активни международни организации, които обвиниха предишното правителство в корупция. Това са Трансперънси Интернешънъл и

Интернешънъл Крайзис Груп. И двете отвориха офиси в Македония след скандала с къщата на Люпчо Георгиевски.

#### **СЛУЧАЯТ ОТ ХЪРВАТСКА**

**Д-р Бланка Йергович, дългогодишен радиожурналист от Националното радио в Хърватска, изследовател и на научната комуникация и медиите**

Най-сериозният случай на корупция, открита от медиите в Хърватска, стана с президента на местния клон на “Трансперънси Интернешънъл”, професора по право от юридическия факултет в Университета в Загреб Дж. К. Скандалът бе разгласен от всекидневника “Вечерни лист” през юни 2000 г. Там бе публикувана статия, в която се разкриваше как Дж. К. като водещ учен и общественик, борец се с проблемите на корупцията в Хърватска, сам се беше корумпирал. По време на скандала Дж. К. беше едновременно президент на управителния борд на частна компания за погребални услуги. Като неин шеф той си беше отпуснал от името на компанията заем в размер на 50 хиляди евро със срок за погасяване 10 години и с лихва от 7,5%, което е точно два пъти по-малко от обичайната лихва. При това той лично като президент си беше подписал и разрешил написаната от него самия молба да изтегли заема. Плюс това, по силата на няколкото действащи закона срещу корупцията, които лично Дж. К. е писал, той няма право като представител на официална институция, какъвто е хърватския клон на Трансперънси интернешънъл, да бъде член на управителен съвет на частна компания.

Така с първата си публикация от 27 юни 2000 г. в. “Вечерни лист” доказва, че професорът по право е в тройно нарушение на писания от него закон.

Избухна грандиозен скандал, хората бяха шокирани, пуснаха се клюки и всички други средства за информация се включиха в установяването на допълнителни данни по случая, коментира Бланка Йергович. Тя обаче смята, че обществената реакция бе слаба и не доведе до възможните последствия, дори морални. След известен период на затишие Дж. К. отново започнал да се изказва в медиите като учен и експерт по антикорупционните въпроси и така охотно му била давана трибуна, сякаш нищо не се е било случило.

#### **ТАНЗАНИЯ**

През пролетта на 2002 г. министърът на търговията и промишлеността в Танзания е бил обвинен, че раздавал лицензи за търговия със захар на свои приятели, повечето от които са също министри или влиятелни бизнесмени.

Това прозвуча много скандално, защото в Танзания се отглежда захарна тръстика и в страната има два големи завода за захар. Те произвеждат тонове захар, в количества достатъчни да задоволят нуждите на населението, но въпреки това един от приятелите на министъра бил сключил успешна сделка и пазарът се напълни с вносна захар. “Излезе, че министърът на търговията и промишлеността, който се предполага, че трябва да се грижи

за икономиката на Танзания, направо срина един цял отрасъл заради явните си облаги и за да бъде в услуга на приятелите си”, коментира една от известните радиоводещи от Дар ес Салаам Заина Бонги.

## ТАЙВАН

Ши-Шуан Шанг, която работи за “Voice of America” във Вашингтон, смята, че в Тайван най-големият проблем, свързан с корупцията, е как националното съкровище се източва от управляващата партия. Тя дава пример, който показва как Куомингтанът, управляващата партия в Тайван през последните петдесет години до 2000-а включително, е бил обвинен в престъпление и източване на огромно количество пари от националното богатство, “защото там никога не са мислили, че ще доживеят до партийна ротация”, обяснява Ши-Шуан Шанг. И още една особеност, която обаче е характерна не само за Далечния Изток: разкритията са направени в навечерието на изборите. Тази подробност говори за сложните отношения между медиите и опозиционните партии, които обикновено се възползват от журналистическите разследвания.

## КЕНИЯ

Една от частните телевизии в Кения, наречена ТВ Нетуърк, привлякла вниманието на аудиторията как двама полицейски служители са заети да прибират подкупи от мотористите в Найроби. Картината дава жива и неподправена гледка какво се случва и дори има кадри от номерата на значките на полицаите. Един след друг мотористи се изреждат да броят подкупи на органите на реда.

Случаят е важен по две особени причини, преценява Сизар Ханда, основател и директор на Компанията за стратегически публични отношения и изследвания. Първата е, че полицията обслужва най-корумпираното министерство в правителството и събирането на подкупи от пътните полицаи се смята за всекидневие, наблюдава се непрекъснато от хиляди кенийци и на никого не прави впечатление. И на второ място, епидемичната природа на престъплението изисква енергична реакция на правителството за пресичане на подобен тип корупция. Полицията не само, че не обръща внимание на реалната престъпност, напротив – тя е изключително заета да иска подкупи. Особено трудно е да се инкриминира тази очевидност и да се започнат активни действия най-напред с арестуването на такива офицери, коментира Сизар Ханда.

Примерът от Кения също убеждава, че телевизията с показания репортаж е всъщност будната съвест, която призовава гражданите да вземат мерки срещу битовата или епидемична, по думите на медийния експерт, корупция в Кения.

**КОСОВО**

“Коха Диторе” и “Дзери”, двата всекидневника от Косово, провинция в Съюза на Сърбия и Черна гора, са поместили журналистически разследвания, уличаващи в сериозна корупция главния прокурор и един от известните съдии в Областния съд на Прищина. Огласените факти принудиха администрацията да направи служебно разследване и то завърши с уволнението на главния прокурор Петер Рапи и на съдията Дзеф Пренай за неопределено време, пише Авни Зогиани, журналист от “Коха Диторе”.

**ДАНИЯ**

Дори и най-прозрачните и успешни демокрации не са защитени от корупция, смята Нилс Мълвед, изпълнителният директор на Датския институт за разследваща журналистика и компютърни проучвания. През тази зима кметът на град Фарум Петер Бриксфорте купил вино за нуждите на общината от негови приятели, като платил с подправени фактури по десет хиляди датски крони за всяка бутилка.

Според Мълвед проблемът е, че в датското общество и в датската демокрация не са задействали други защитни механизми преди медиите да алармират за случая със собствено независимо разследване. Скандалът се разчул, когато онлайн-медиата [www.bt.dk](http://www.bt.dk) публикувала собствено разследване и даже показала подправените фактури. Не е имало никаква публична реакция преди да се обнародват документите, но след това случаят бързо е бил предаден в съда, твърди Мълвед.

**СЛУЧАЯТ ОТ КОСТА РИКА**

**Елена Иййес Родригес, кореспондент на Радио Ватикана за Средна Америка**

За разлика от Съединените щати и Западна Европа, в някои страни от Азия, Средна Америка и Африка изглежда доста опасно дори само да се говори срещу корупцията. И когато се дава, и когато се взема подкупът и двете страни в процеса на корупцията са достатъчно силни и властни, за да се справят с неудобните свидетели (представете си мафията и силните на деня политици срещу един питащ журналист или някой неудобен свидетел!). Подобна драма се е случила в Коста Рика. Там уличеният за даване на подкуп Феликс Пжедборски, костарикански дипломат от полски произход, води от години дела срещу разследващия журналист от в. “Ла Насион” Маурисио Херера.

Несъмнено разследващите журналисти се сблъскват не само с реакциите на интервюираните виновници, но и подлежат на съдебна отговорност. Журналистът Маурисио Херера бе събрал солидна база от аргументи, съпоставящи известните по онова време факти, освен това той по принцип е много внимателен и прецизен в коментарите си и при подбора на думите и на изразните средства. Херера бе направил всичко възможно

да се добере и до мнението на бившия дипломат чрез негови колеги и чрез негови приятели.

Маурисио Херера публикува серия от разкрития за очевидните аномалии и съмнителни деяния, извършени от Феликс Пжедборски, като се позовава на белгийските вестници, съдебни хроники и декларации на много правителствени служители. По онова време Феликс Пжедборски е бил почетен посланик на Коста Рика в Международната комисия по атомна енергия.

Пжедборски е съдействал за една старателно укривана тайна покупка на италиански хеликоптери за министерството на туризма в Коста Рика, която е била извършена с посредничеството на белгийска парламентарна комисия. Сделката е струвала един милиард белгийски франка, като с половината от тях са се “облажили” белгийските посредници. Действителната цена на хеликоптерите е далеч под половината сума, платена от данъкоплатците в Коста Рика.

Този фрапиращ случай на корупция се дискутира и до днес в Централна Америка. Той бе ексклузивно разследван от “Ла Насион”, като само бе споменат от останалите медии. Властите реагираха в рамките на правата си и чрез юридическите процедури. А бившият дипломат Пжедборски напълно изчезна от публичната сцена в Коста Рика.

Въпреки усилията на Херера, съдът го призна за виновен през ноември 1999 г. Той беше оправдан от първата инстанция през 1998 г., но ищецът повторно отпрати жалбата си до Върховния съд по справедливостта. Делата вече се водят от международни инстанции.

Всъщност няма “виновни”, нито справедливо наказани по силата на закона. Много съществено е, че Пжедборски не е бил викан в съда заради корумпираните си деяния преди сигналът да се появи в медиите. И единственият начин, по който случаят можеше да стигне до съда, беше да бъдат обвинени “Ла Насион” и репортера в клевета.

На 23 май 2001 г. Международният съд за човешките права преустанови присъдата, осъждаща журналиста Маурисио Херера от в. “Ла Насион”, водещ всекидневник в Коста Рика. Решението на съда представлява временно спиране на присъдата. То стана възможно, защото публичното мнение в Коста Рика силно се развълнува от случая.

## **СИРИЯ**

**Писмо на Хайдар Рашид, телевизионен журналист и коментатор от Националната телевизия в Дамаск**

Често като бариера пред социалната мисия на журналистиката да пази обществата от корумпираните им управници и власти застава тъкмо държавният контрол върху медиите. Така например в Дамаск и други сирийски градове, по мнението на Хайдар Рашид, от години медиите не са помествали случаи за корупция:

Дори само да се отговори на поставените въпроси дали съществува корупция и дали скоро е имало случаи, разкрити от медиите, е направо немислимо в страна, където информационните средства са строго контролирани от държавата. Това със сигурност може да доведе до сериозни последици и за журналиста, и за редакцията, в която работи. Хайдар Рашид заявява: “Дори и да си спомням няколко случая, аз силно се

замислям дали да ги споделя, пък и те са отпреди 6-7 години. Иначе е лесно да се спекулира какво означава държавата да управлява медиите, защото в много от страните в третия свят това е реалност.”

Вестниците, радиото и телевизията не биха рискували да поместят новини, ако те не са потвърдени и одобрени от правителството и от съответния му отдел. С други думи, ако един репортер или продуцент от каквато и да е представителна медия е провел самостоятелно разследване и е написал дори гениален репортаж за конкретна корупция, то този журналист би загубил завинаги достъпа до радиото и телевизията, ако дръзне да я оповести без одобрението на своя началник, който пък е отговорен да получи одобрение от по-високо място.

В повечето случаи правителствените служители не дават своето одобрение или съгласие да бъде публикуван какъвто и да било факт или схема за корупцията.

### ХОНГ-КОНГ

За контролиране на медиите свидетелства и пример от Хонг-Конг. Вестник “Нан Фанг Жу Мо” /”Южен Уикенд”/ в Хонгконг съобщил в обширен репортаж през юни 2002 г. как 100 милиона юана от парите на фондацията за младежко развитие “Надежда”, които са предназначени за строеж на училища и за плащане на образователни такси на семейства от най-бедните райони, са били инвестирани за покупка на други имоти и на акции от борсата, а това било изрично забранено от закона, разказа журналистката Джози Лиу, заместник-главен редактор на вестник “Всекидневникът на модерното образование”. Само няколко часа след отпечатването броят на вестника бил инкриминиран и до вечерта излязъл още един брой на същия вестник от същия ден, само че в него нямало такъв репортаж, а друга безобидна кореспонденция. Това било официалната реакция на властите. Само че част от тиража вече бил разпространен и доста хора притежавали като курioз и двата броя от един и същи ден на един и същи вестник. За злоупотребата с фонда “Надежда”, за чието изразходване бил отговорен другарят Ксю Йонггуан, генерален секретар на фондацията за младежко развитие “Надежда”, е писал и всекидневникът “Мингпао” в Хонгконг.

\* \* \*

Както се вижда, корупцията е толкова изобретателна и с толкова променливи лица, че засяга всяко институционално и географско ниво – от ниските чиновници в индийското министерство на отбраната, през управлявалата половин век партия в Тайван и функционерите, надзираващи публичните фондове в Китай, дипломатите от Коста Рика и министри от Гватемала, Руската федерация, Румъния, премиерът на Македония и дори президентите на Франция и САЩ.

Примерите опровергават твърдението, че корупцията обхваща само бедните страни. Няколко от наблюдаващите журналисти, включително от развити и от развиващи се страни, заключават, че:

“Долните нива в скалата на корупцията действително могат да бъдат породени от

ниските относителни доходи. Но като цяло, всички случаи на корупция могат да бъдат обяснени с липсата на наказание и строг закон, с липсата на отговорност и контрол между политиците и бюрократите” – думите принадлежат на репортерката от Непал Рожи Кател. Основният извод е, че корупцията не е само средство за печалба на зле платените служители, а и на благоденстващите правителства, заключава Нилс Мълвед. “Липсата на контрол над публичните институции прави възможна корупцията по принцип”, твърди Руксандра Гурия, телевизионна репортерка от Румъния. Всички споменати журналисти са единодушни, че никога освен медиите като социален феномен не може да осигури такова постоянно наблюдение и контрол върху властите в интерес на обществото срещу нелегалното ограбване.

Средствата за масова информация са същевременно и най-добрата защита от корупцията за обществата по света, независимо от икономическото им развитие и географското им положение. Жертвите на корупцията, макар и често без да го съзнават, са гражданите – тъкмо те са лишени от права и средства от различни бюджети, пренебрегнати в равенството пред закона или пък ограбени като данькоплатци. Те едва ли биха научили за вършените нередности, ако не бяха медиите. А гражданите – в качеството им на читатели, зрители и слушатели са всъщност страдащите от корупцията – невинни, потенциални и понякога неосъзнаващи измамните.

Съвпадението на интересите между медийната аудитория и обществените слоеве, които са пасивните жертви на корупцията, определя защо медиите са така последователни и на свой ред заинтересовани да осигуряват разкриване на противозаконните тайни на властта. Точно това съвпадение ги превръща в надежден социален защитник срещу корупцията. В редица държави медиите дават и по-добра гаранция за справедливост и възмездие, отколкото съдят.

Примерите навеждат на мисълта за нови измерения на класическата роля на “стражево куче”, както медиите са възприемани в обществото още от началото на ХХ-ия век. Очевидно е, че медиите служат по време на целия процес: от изнасянето на сигнала, задълбоченото разследване, бързата и обективна публикация, оформянето на общественото мнение, натиска за законодателни промени и чак до постоянния контрол върху институциите. Тъкмо това са новите измерения на ролята на “стражево куче” в обществото. Изпълнявайки своята социална роля, медиите информират, разследват и насочват публичната реакция, като по този начин оказват натиск за демократизация и за промяна в правилата на гражданското общество, което е от огромно значение за човешкия напредък.

Всяка отделна статия на антикорупционна тема служи и като многозначителна превенция, която поддържа будна публичната реакция и притиска властите да мислят за законодателни промени.

В заключение, би било грешно да се лепят етикети от сорта на “африкански”, “латиноамерикански”, “източноевропейски” за случаите на корупция. Нито географията, а още по-малко климатът са определящите фактори. Корупцията е социално зло, което изкушава всяка власт, независимо къде се намира тя и независимо на каква позиция в социалната йерархия. Обобщени, примерите потвърждават, че корупцията е глобално понятие и в 21-ия век.

Така че, ако трябва да се намери едно единствено и най-точно име за противодействието на медиите срещу корупцията, то това е разкриването на конкретните

случаи в медиите. В модела на XXI-ия век вестниците и електронните предаватели са призвани да разпространяват по най-бърз начин подробно проверени факти и да обвиняват без пристрастия прегрешили полицаи, политици, чиновници, босове на богати и влиятелни компании, вождове на леви и десни партии, банкери, генерали и публични фондове, а понякога и държавни глави, както за това вече говорихме въз основа на примерите от САЩ и Франция.

#### ИЗТОЧНИЦИ:

- <http://www.anticorruption.missouri.edu>  
Медиите срещу корупцията по света през 21 век (Media Against Corruption All Over the World in the 21<sup>st</sup> Century)
- <http://www.anticorruption.bg> – Българският антикорупционен портал
- [http://www.transparency.org/iacc/8th\\_iacc/papers/utriainen.html/](http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/utriainen.html/)  
“Ролята на медиите в превенцията на корупцията”, Трансперънси интернешънъл (ТИ), доклад от Осмата международна антикорупционна конференция (The Role of the Media in Preventing Corruption, Transparency International, Paper from the 8<sup>th</sup> International Anticorruption Conference, by Tertty Utriainen)
- [http://www.transparency.org/working\\_papers/vogl-recommendations](http://www.transparency.org/working_papers/vogl-recommendations)  
“Предлагането в глобалното подкупничество” от Франк Фогел (The Supply Side of Global Bribery, Finance and Development, by Frank Vogl)
- <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/civilsociety/html>  
Антикорупционно подразделение на Световната банка, Участието на гражданското общество (The World Bank Anticorruption, Civil Society Participation)
- [http://www.undep.org/odccp/corruption\\_toolkit.html](http://www.undep.org/odccp/corruption_toolkit.html)  
Антикорупционно помагало на Офиса по наркотици и престъпност на ООН (United Nations Office on Drugs and Crime Anti-Corruption Toolkit)
- <http://www1.oecd.org/daf/SPAIcom>  
Антикорупционна инициатива за Югоизточна Европа на Пакта за стабилност (Stability Pact Anti-Corruption Initiative for South Eastern Europe)
- <http://www1.u4.no/index2.cfm>  
Антикорупционен ресурсен център U4 (The Utstein Anti-Corruption Resource Centre)

- <http://www.nobribes.org>  
Антикорупционен портал за Европа и Евразия (Anti-Corruption Gateway for Europe and Eurasia)
- <http://www.anticorruptionnet.org/index.txt.html>  
Антикорупционна мрежа на икономиките в преход (Anti-Corruption Network for Transition Economies)
- <http://www.seldi.net/background.html>  
Инициатива за правно развитие в Югоизточна Европа (The Southeast European Legal Development Initiative)
- <http://abuzuri.hypermart.net/en/> - Италиански антикорупционен проект

## II. Обобщаващи въпроси

1. Какви са основните тенденции в нагласите на българското общество към корупцията според изследванията на *Коалиция 2000*?
2. Какво налага по-прецизната юридическа квалификация на корупцията и защо досега такава не съществува в българското законодателство?
3. Как можем да дефинираме корупцията не само като противоправно деяние, но и като социално явление?
4. Защо основната зона на корупцията е там, където се преплитат публичната и частната сфера?
5. С какво политическата корупция се отличава от корупцията в другите обществени сфери?
6. Защо съдебната и правоохранителна система също стават поле на корупция и кои са опасните за обществото последици от това?
7. Кои са основните причини за корупцията в полицията през последните 10 години?
8. В какво се измерва международната икономическа цена на корупцията?
9. Каква е връзката между неразвитостта и корупцията?
10. С какво едно развито гражданско общество може да противодейства на корупцията.
11. Какви са предимствата и недостатъците на саморегулацията като антикорупционен механизъм в частния бизнес?
12. По какъв начин дефинирането на статута на държавния служител се отразява върху податливостта му на корупционен натиск?
13. Какви са особеностите на корупцията в публичната администрация и в частния сектор?
14. Какви са механизмите за етическо въздействие върху корупцията?
15. Какви са основните елементи на антикорупционната политика на Съвета на Европа?

### III. Практически задачи

- 1. Какви антикорупционни положения би трябвало да включи професионалният кодекс според Вас?**

Специфика и общи положения, съотношение между нравствени и професионални стандарти и т.н.
- 2. Каква система за антикорупционен контрол в съда, прокуратурата, следствието и полицията ще създадете?**

Задачата е да се предложи система от мерки за контрол върху корупционните практики в съда, прокуратурата, следствието и полицията. Задачата може да се ограничи в конкретно звено на съдебната система или полицията.
- 3. Какъв механизъм на граждански контрол върху разпореждането със средствата, заделени за България в рамките на Пакта за стабилност за Югоизточна Европа и Световната банка, бихте предложили?**

Задачата се състои в разработването на система от мероприятия и норми, които да осигурят гражданския контрол върху разпореждането с въпросните средства.
- 4. Какви критерии за “добро управление” ще разработите като условие за отпускане на чуждестранни помощи?**

Участниците заемат ролята на международни експерти, които трябва да разработят списък от критерии за международните организации, които са донори на международни помощи за страни в преход или за развиващи се страни. Целта е да се опише “доброто управление” като държавна система, поставена в услуга на гражданите.
- 5. Разработете проект за етичен кодекс във Вашата професионална област.**

Задачата изисква запознаване със съществуващи етични кодекси и разработка на проект на такъв кодекс в определена професионална сфера. Изисква се също така и справка със законодателството, за да се избегне в кодекса повторението на текстове от НК.
- 6. Какви са Вашите критерии за оценка на развитостта на гражданското общество?**

Задачата се състои в съставянето на критерии, по които може да се оцени степента на развитие на гражданското общество, както и капацитетът му да решава обществени проблеми.
- 7. Разработете една местна програма за борба с корупцията.**

Идеята е да се разработи комплексна програма за борба с корупцията, ограничена в една община, град, селище, район или учреждение.
- 8. Каква система за административен контрол върху държавните служители бихте предложили с цел да се предотврати корупцията?**

Идеята е, на примера на конкретно учреждение, да се идентифицират местата на потенциална поява на корупция и да се предложат практически мерки за ограничаването на тези места и възможности.
- 9. Разработете Ваш индекс на корупцията.**

На основата на информацията за корупционните индекси на Трансперънси интернешънъл и на *Коалиция 2000* да се направи собствен проект за корупционен индекс, който да измерва равнището на корупцията. Възможно е задачата да се ограничи до отделен аспект на корупционните действия.

## IV. Библиография

### Издания на *Коалиция 2000*

- Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация. *Коалиция 2000 / Институт за икономическа политика*, 2000, София
- В търсене на механизми за по-добър корпоративен контрол. *Коалиция 2000*, 2002, София
- Доклад за оценка на корупцията 1999. *Коалиция 2000*, 2000, София
- Доклад за оценка на корупцията 2000. *Коалиция 2000*, 2001, София
- Доклад за оценка на корупцията 2001. *Коалиция 2000*, 2002, София
- Доклад за оценка на корупцията 2002. *Коалиция 2000*, 2003, София
- Измерване и наблюдение на корупцията: Световната практика и българския опит, *Коалиция 2000 / Център за изследване на демокрацията*, 1999, София
- Икономическата цена на корупцията. *Коалиция 2000 / Център за икономическо развитие*, 1999, София
- Информационните технологии срещу корупцията. *Коалиция 2000 / Фондация "Приложни изследвания и комуникации"*, 2001, София
- Контрабандните канали в Югоизточна Европа. *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София
- Корупция и антикорупция. Сборник. *Център за изследване на демокрацията*, 2003, София
- Корупция и контрабанда: Мониторинг и превенция. Второ преработено и допълнено издание. *Център за изследване на демокрацията*, 2000, София
- Корупция, контрабанда и институционална реформа. *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София
- Корупцията в 100 отговора – Справочник. *Коалиция 2000 / Фондация "Гражданска връзка"*, 2000, София
- Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес. *Коалиция 2000 / Център за социални практики*, 1999, София
- Локални инициативи срещу корупцията. *Коалиция 2000 / Център за изследване на демокрацията*, 1999, София
- Медиите срещу корупцията: пречки и рискове за разследващата журналистика. *Коалиция 2000*, 2000, София
- Международни актове за противодействие на корупцията. *Коалиция 2000 / Информационен център на Съвета на Европа*, 1999, София
- Наказателно-правни аспекти в борбата срещу корупцията. *Коалиция 2000 / Център за изследване на демокрацията*, 2000, София
- Противодействие на корупцията в местната власт. *Коалиция 2000 / Асоциация АКСЕС*, 2000, София
- Съдебна власт и корупция. *Коалиция 2000 / Съюз на съдиите в България*, 2000, София
- ЧИСТО БЪДЕЩЕ. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията. *Коалиция 2000*, 1998, София

Всички горепосочени публикации на *Коалиция 2000* се намират и в интернет на адрес: <http://www.anticorruption.bg/bg/publications.htm>

\*\*\*\*\*

- АБВ на демокрацията: въведение в пазарната икономика и политическата демокрация. *Център за изследване на демокрацията*, 1995, София
- Английско-български речник по корпоративно управление. *Център за изследване на демокрацията*, 2001, София <[http://www.csd.bg/news/CGdictionary\\_bg.html](http://www.csd.bg/news/CGdictionary_bg.html)>
- Българската община – какво е необходимо да знаете за нея? *Национално сдружение на общините в Република България*, 1999, София
- Гражданите и местната администрация. Наръчник на обществените посредници /омбудсман/. *Център за социални практики / Сдружение “Подкрепа за местни инициативи”*, 1998, София
- Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект. *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София
- Доклад за България, приет на 9-та пленарна среща на GRECO в рамките на първия кръг на оценка. *Съвет на Европа, Greco Eval I Rep (2001) 14E Final (Public)*, 2002
- Доклад за оценка на корпоративното управление в България 2003. *Център за изследване на демокрацията*, (под печат), 2003, София
- Доклад за резултатите от проверките на отчетите за приходите и разходите на политическите партии за 2002 г., *Сметна палата на Република България*, 2003, София <<http://www.bulnao.government.bg>>
- Европейска харта за местно самоуправление. *Фондация за развитие на местното самоуправление*, 2000, София
- Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа. *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София <[http://www.csd.bg/publications/lawconf/content\\_bg.htm](http://www.csd.bg/publications/lawconf/content_bg.htm)>
- Етичен кодекс за поведение и политически морал на представителите на изборна длъжност в местните и регионалните власти. *Препоръка №60/1999/ на Съвета на Европа*, 1999
- Етичен кодекс и социален одит: Ръководство. *Интегра*, 2003, София <[http://www.anticorruption.bg/documents/manual\\_bul.pdf](http://www.anticorruption.bg/documents/manual_bul.pdf)>
- Индекс на съдебната реформа в България. *Правна инициатива за Централна и Източна Европа*, 2002, София <[http://www.mjeli.government.bg/jri\\_bulgaria\\_bul.pdf](http://www.mjeli.government.bg/jri_bulgaria_bul.pdf)>
- Институцията омбудсман - концепция и законопроект за България. Чуждо законодателство. *Център за изследване на демокрацията*, 2000, София
- Информационен бюлетин на ФРМС. *Фондация за развитие на местното самоуправление*, София <<http://www.flgr.bg/site/bulg/newslett.htm>>
- Капацитетът на съдебната власт. *Доклад за България, Програма “Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз”, Институт “Отворено общество”*, 2002, София
- Корупцията в съвременна България (аналитичен обзор). *“Прозрачност без граници”*, 1998, София

- Корупцията през погледа на институциите. *Информационен център на Съвета на Европа*, 2000, Велико Търново <<http://www.coe.veliko-turnovo.com/project/korup.htm>>
- Масовата приватизация в реформиращите се страни. *Център за изследване на демокрацията*, 1995, София
- Национална стратегия за противодействие на корупцията. 2001, София <<http://www.government.bg/Priorities/PublicOrder/596.html>>
- Обяснителен доклад към Наказателната конвенция на Съвета на Европа за корупцията. *Съвет на Европа, Дирекция по юридическите въпроси, ГМС (98) 40*. 1998
- Полицейско право. *ВИПОНД-МВР*, 2001, София
- Програма за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията. 2001, София <[http://www.anticorruption.bg/bg/accomission/Program\\_VG.doc](http://www.anticorruption.bg/bg/accomission/Program_VG.doc)>
- Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт. *Инициатива за развитие на съдебната реформа*, 2003, София
- Програма за развитие на съдебната реформа в България. *Инициатива за развитие на съдебната реформа*, 2000, София <[http://www.csd.bg/law/devantiscor\\_project\\_b.htm](http://www.csd.bg/law/devantiscor_project_b.htm)>
- Публични регистри – как да търсим справки и услуги в общината и съда. *Програма “Достъп до информация”*, 2000, София
- Редовен доклад на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване към Европейския съюз за 2002 г. <[http://www.government.bg/photos/pic\\_news05/regular\\_report-2002.zip](http://www.government.bg/photos/pic_news05/regular_report-2002.zip)>
- Стратегия за реформа на българската съдебна система и Програма за изпълнението ѝ. 2002, София <<http://www.mjeli.government.bg/strategia.htm>>

\*\*\*\*\*

- Ангарски, Красимир. Публична финансова администрация. *Нов български университет, Център за дистанционно обучение*, 1999, София
- Балабанова, Христина. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. *Албатрос*, 2000, София
- Канев, Добрин и Антоний Тодоров. Законодателна уредба на статуса и финансирането на политическите партии. *Народно събрание, Отдел “Парламентарни изследвания”*, 1996, София
- Къндева, Емилия и Богдан Йорданов. Правен режим на държавната служба. *Сиела*, 2002, София
- Къндева, Емилия. Публична администрация. *Сиела*, 1998, София
- Николов, Георги. Законът не ни позволява пълен контрол над партийните финанси. 20 юли 2001, *вестник “Сега”*
- Пеев, Евгени. Корупция в преход: Фирми, политически стратегии и корпоративно управление в България. В: *“Корупция и антикорупция”*, *Център за изследване на демокрацията*, 2003, София, 139–149 <[http://www.csd.bg/publications/ac\\_manual/parts/2.4.pdf](http://www.csd.bg/publications/ac_manual/parts/2.4.pdf)>

- Стефанов, Руслан. Корупцията в частния сектор: Тенденции, ефекти и начини на противодействие. *Център за изследване на демокрацията*, 2003, София  
<<http://www.minind.online.bg/news/storbeck/Presentation.ppt>>
- Браун, С. В., П. М. Джаксън. Икономика на публичния сектор /адаптиран вариант/, 1998, София

### Библиография на английски език

#### А

Abed, George T., and Hamid D. Avoodi. 2000. "Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies"  
<<http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/wp00132.pdf>>

Adsera, Alicia, Carles Boix, Mark Payne. 2000. "Are You Being Served?: Political Accountability And Quality Of Government", *Inter- American Development Bank Felipe Herrera Library*  
<<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubwp-438.pdf>>

\_\_. 2000. "Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate", *The World Bank, Washington, D.C.*

\_\_. 2003. "Anti-Corruption Toolkit", *United Nations Office on Drugs and Crime*  
<[http://www.undcp.org/odccp/corruption\\_toolkit.html](http://www.undcp.org/odccp/corruption_toolkit.html)>

Atwood, J. Brian. 1998. "Corruption: A Persistent Development Challenge", *Usia Electronic Journals*, Vol.3, No.5  
<<http://usinfo.state.gov/journals/ites/1198/ijee/atwood.htm>>

#### В

Begovic, Boris and Bosko Mijatovic. 2002. "Corruption At The Customs: Combating Corruption at the Customs Administration", *Center for Liberal-Democratic Studies*, Belgrade  
<[http://www.cipe.org/whats\\_new/events/webevents/customscorruption.pdf](http://www.cipe.org/whats_new/events/webevents/customscorruption.pdf)>

Begovic, Boris and Bosko Mijatovic. 2003. "Corruption in Serbia", *Center for Liberal-Democratic Studies*, Belgrade  
<<http://www.cipe.org/pdf/corruption/Corruption.pdf>>

Begovic, Boris. 2002. "Combating Corruption in the Yugoslav Customs Administration", (PowerPoint presentation), *Center for Liberal-Democratic Studies*, Belgrade  
<<http://www.csd.bg/news/Begovic%20Corruption%20CIPE%20and%20CDS%20Sofian%20Presentation.ppt>>

\_\_. 2002. "Corruption and Anti-Corruption Policy in Bulgaria", *Beta News Agency*, Belgrade  
<[http://www.beta.co.yu/korupcija/eng/arhi\\_r.asp?ID=1088](http://www.beta.co.yu/korupcija/eng/arhi_r.asp?ID=1088)>

Bhargava, Vinay. 2000. "Combating Corruption in the Philippines", *The World Bank, Washington, D.C.*

<<http://www.worldbank.org/eapsocial/library/corruption.pdf>>

## C

Camerer, Lala. 2001. "Prerequisites for Effective Anti-Corruption Ombudsman's Offices and Anti-Corruption Agencies", *10th International Anti-Corruption Conference*

<<http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>>

Catan, Thomas and Joshua Chaffin. 2003. "New Laws Will Make Bribery Tougher", *Financial Times*

<<http://www.anticorruption.bg/eng/resources/newlaw/part02.htm>>

\_\_. 2002. "CEELI Focal Area: Anti-Corruption/Public Integrity", *ABA/CEELI*

<<http://www.abanet.org/ceeli/areas/anticorruption.html>>

Center for Anti-Corruption Research and Initiative. 2003. "Methods applied to implement the project 'Indices of Corruption in Russia's Regions'", *Transparency International, Russia* (available also in Russian)

<<http://www.transparency.org.ru/DOC/MethodsIndicesEng.doc>>

Center for Anti-Corruption Research and Initiative. 2003. "Regional Corruption Indices in Russia's Regions 2002", *Transparency International, Russia* (available also in Russian)

<[http://www.transparency.org.ru/DOC/Presentation\\_index-englFinal.doc](http://www.transparency.org.ru/DOC/Presentation_index-englFinal.doc)>

Center for Democracy and Governance. 1999. "A Handbook on Fighting Corruption", *Center for Democracy and Governance, Bureau for Global Programs, Field Support, and Research, U.S. Agency for International Development, Washington, D.C.*

Center for Democracy and Governance. 2000. "Conducting a DG Assessment: A Framework for Strategy Development", *Center for Democracy and Governance, Bureau for Global Programs, Field Support, and Research, U.S. Agency for International Development, Washington, D.C.*

<<http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnace070.pdf>>

Corbin B. Lyday. 2001. "A strategy for Combating Corruption", *U.S. Agency for International Development, Bureau for Europe and Eurasia.*

\_\_. 2002. "Country Corruption Assessment Report", *Parliamentary Monitoring Group, South Africa.*

<<http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/pnach305.pdf>>

## D

Davis, Ian, Chrissie Hirst and Bernardo Mariani. 2001. "Organized crime, corruption and illicit arms trafficking in an enlarged EU. Challenges and perspectives"

<[http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/organised\\_crime.pdf](http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/organised_crime.pdf)>

Dollar, David, Raymond Fisman and Roberta Gatti. 1999. “Are Women Really the “Fairer” Sex? Corruption and Women in Government”, *Policy Research Report on Gender and Development, Working Paper Series, No. 4, The World Bank*  
<[http://www.anticorruption-online.org/Are\\_women\\_less\\_corrupt.pdf](http://www.anticorruption-online.org/Are_women_less_corrupt.pdf)>

Dye, K., Stapenhurst, R. 1998. “Pillars Of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions In Curbing Corruption”, *The Economic Development Institute Of The World Bank*  
<[http://www.worldbank.org/wbi/gac/gac\\_pdfs/pillars.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/gac/gac_pdfs/pillars.pdf)>

## E

Eigen, Peter. 1997. “Civil Society in the Fight against Corruption”, *Paper Prepared For Presentation at the 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru*  
<[http://www.transparency.org/iacc/8th\\_iacc/papers/peigen.html](http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/peigen.html)>

Eigen, Peter. 1999. “The Role Of Business And Civil Society In Combating Corruption”, *Paper Delivered At The 32nd International General Meeting Of The Pacific Basin Economic Council: “ The Challenges Of The Next Century For The Pacific Basin”, Hong Kong, China*  
<<http://www.pbec.org/speeches/1999/990519eigen.htm>>

Eigen, Peter. 1999. “The Media and the Fight Against Corruption”, *Transparency International Speeches*  
<[http://www.transparency.org/speeches/pe\\_puerto-rico.html](http://www.transparency.org/speeches/pe_puerto-rico.html)>

Ellis, Jane. 2001. “Globalisation, Corruption and Poverty Reduction”, *Australian National Development Bulletin, ANU*  
<<http://www.transparency.org.au/documents/globalisation.html>>

## F

Fiorentini, Gianluca. 1999. “Organized Crime and Illegal Markets”  
<<http://allserv.rug.ac.be/%7Egdegeest/8400book.pdf>>

Friends, Ivory & Sime. 2002. “The Governance of Bribery and Corruption. A Survey of Current Practice”  
<[http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/Bribery\\_and\\_Corruption\\_130202.pdf](http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/Bribery_and_Corruption_130202.pdf)>

Foundation for Entrepreneurship Development. 2002. “Development of Business Associations in Bulgaria” (Summary)

## G

German, M. Peter. 2000. “To Bribe or Not To Bribe – A Less Than Ethical Dilemma, Resolved”  
<<http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/German.pdf>>

Gordon, Gerald. 1996. “The redevelopment of Polish Associations”, *Association Management*, Vol. 48, issue 2:57-59

Gray, Cheryl W. and Kaufmann D. 1998. "Corruption and Development", *Finance & Development*  
<<http://www.worldbank.org/fandd/english/0398/articles/020398.htm>>

## H

Heidenheimer, A. 1996. "The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective", *International Social Science Journal*, CLVIII.

\_\_. 1997. "Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank", *The World Bank, Washington, D.C.*  
<<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/coridx.htm>>

Hors, Irine. 2000. "Fighting Corruption in the Developing Countries", *OECD Observer*, No. 220  
<<http://www1.oecd.org/daf/nocorruptionweb/pdf/observer/hors.pdf>>

Huluban, Sebastian. 2002. "Corporatist Features and Security Sector Reform in Democratizing Countries: A Cross Regional Analysis of Brazil and Romania", *International Political Science Association*  
<<http://www.msubillings.edu/dzirker/Romania/Sebastian%20Huluban/Features%20of%20Corporatist%20State%20and%20Security%20Sector%20Reform%20in%20Democratizing%20Countries.htm>>

## I

Integra BDS. 2002. "Corruption in Small and Medium-Sized Enterprises", *Association Integra BDS*

English version at: <[http://www.integra.sk/download/CorrupSMEBulgaria\\_eng.zip](http://www.integra.sk/download/CorrupSMEBulgaria_eng.zip)>

Bulgarian version at: <[http://www.integra.sk/download/CorrupSMEBulgaria\\_bulg.zip](http://www.integra.sk/download/CorrupSMEBulgaria_bulg.zip)>

\_\_. 2000. "International Anticorruption and Good Governance Act", *US Department of State*  
<<http://www.state.gov/g/inl/rls/rpt/c6696.htm>>

## J

Johnston, Michael. 1993. "Social Development as an Anti-Corruption Strategy", *Paper Presented At The 6<sup>th</sup> International Anti-Corruption Conference, Cancun, Mexico*

<<http://www1.oecd.org/daf/nocorruptionweb/pdf/johnston4.pdf>>

Johnson, Michael and Sahr Kpundeh. 2002. "The Measurement Problem: A Focus on Governance", *Forum on Crime and Society*

<[http://www.anticorruption.bg/eng/resources/measurement\\_problem.pdf](http://www.anticorruption.bg/eng/resources/measurement_problem.pdf)>

Johnston, Michael. 1996. "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption", *International Social Science Journal: Corruption in Western Democracies*

<<http://people.colgate.edu/mjohnston/MJ%20papers%2001/issj.pdf>>

**К**

Kaufmann, D., Kraay A. and Zoido-Lobaton P. 1999. "Aggregating Governance Indicators", *World Bank Policy Research Working Paper No.2195* (Washington D.C.: The World Bank)

Kaufmann, Daniel. 1997. "Corruption: The Facts", *Foreign Policy 107*  
<[http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/fp\\_summer97.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/fp_summer97.pdf)>

Kaufmann, Daniel. "Challenges in the Next Stage of Anti-Corruption", *The World Bank*  
<[http://www.worldbank.org/wbi/gac/gac\\_pdfs/challenge.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/gac/gac_pdfs/challenge.pdf)>

Kaufmann, D., Pradhan, S., Ryterman, R. 1998. "New Frontiers In Diagnosing And Combating Corruption", *Premnote, Nr. 7, The World Bank*  
<[http://www.worldbank.org/wbi/gac/gac\\_pdfs/premnote.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/gac/gac_pdfs/premnote.pdf)>

Khana, T., and Rivkin, J. W. 2001. "Estimating the Performance Effects of Business Groups in Emerging Markets", *Strategic Management Journal*, 22:45-74.

Klitgaard, Robert, Maclean-Abaroa, Ronald, Parris, H. Lindsey. 2000. "Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention", *Institute for Contemporary Studies, The World Bank*  
<<http://www.rgs.edu/faculty/profiles/CorruptCities.html>>

Kosanovic, Suzana and Allan Bussard. 2001. "Coping with Corruption ToolKit for SMEs in Croatia: The Problem of Corruption in Small and Medium Enterprises in Croatia", *Integra Venture, Zagreb* <[http://www.integra.sk/download/CorrupSMECroatia\\_eng.zip](http://www.integra.sk/download/CorrupSMECroatia_eng.zip)>

**L**

Lambsdorf, J.Graf. 1997. "An empirical investigation of Bribery in International Trade", Mimeo, University of Gottingen, and in: *European Journal of Development Research*, Vol. 10, No. 1, pp. 40-59. <[http://www.gwdg.de/~jlambsd/Trade\\_Bribery.pdf](http://www.gwdg.de/~jlambsd/Trade_Bribery.pdf)>

Lambsdorf, J.Graf. 1998. "The Transparency International Corruption Perception Index", 1-4 edition of Transparency International report, 1995-1998

La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio and Shleifer, Andrei. 1999. "Corporate Ownership Around the World", in *Journal of Finance* 54(2): 471-517.

Leisinger, Prof. Dr. Klaus M. 1996. "Multinational Corporations, Governance Deficits, and Corruption: Discussing a Complex Issue from the Perspective of Business Ethics", *9th Annual Conference of the European Business Ethics Network "Working across Cultures", Frankfurt*  
<[http://www.foundation.novartis.com/multinational\\_corporations\\_corruption\\_print.htm](http://www.foundation.novartis.com/multinational_corporations_corruption_print.htm)>

Langseth, Petter. 1999. "How to Fight Corruption on the Ground", *EDI Publication*  
<<http://www.cipe.org/publications/fs/ert/e28/langse28.htm>>

Langseth, Petter, Stapenhurst, Rick. 1997. "The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption", *EDI Working Paper 400/142*, E1976, Washington: The World Bank  
<[http://www.worldbank.org/wbi/gac/gac\\_pdfs/nis\\_e.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/gac/gac_pdfs/nis_e.pdf)>

Levitsky, Jacob. 1994. "Business Associations in Countries in Transition to Market Economies", *Small Enterprise Development*, Vol. 5.

Lizal, Lubomir, Evzen Kocenda. 2000. "Corruption and Anticorruption in the Czech Republic", *Working Paper*  
<<http://eres.bus.umich.edu/docs/workpap-dav/wp345.pdf>>

Lewis, P. 2000. "The Financing of Political Parties in Poland", *Paper presented at the Conference on Corruption and Party Finance, Riga, 24-26 November 2000.*

## M

McAleer, Phelim. 2003. "EUROPE: Romania pins anti-corruption hopes on its modern-day Vlad the Impeller", *Financial Times*

Marquette, Heather. 2001. "Bilateral Donors and Anti-Corruption Work: The Myth of 'Comparative Advantage'", *Department of Politics, University of Durham*  
<<http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=44>>

Markus, Marek, Monika Benfoddova and Allan Bussard. 2000. "The Problem of Corruption in Small and Medium Enterprises in Slovakia", *Integra Venture*, Bratislava  
<[http://www.online.bg/coalition2000/bg/publications/corr\\_manual\\_en.PDF](http://www.online.bg/coalition2000/bg/publications/corr_manual_en.PDF)>

Merschrod, Kris. 1997. "Coming Down From the High Moral Ground: Confronting the Reality of Corruption in NGOs", *8<sup>th</sup> International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru*  
<[http://www.respondanet.com/english/anti\\_corruption/publications/articles/corruptionngo1.pdf](http://www.respondanet.com/english/anti_corruption/publications/articles/corruptionngo1.pdf)>

## O

\_\_. 2003. "Steps Taken and Planned Future Actions by Participating Countries To Ratify and Implement the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", *OECD*  
<<http://www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025443.pdf>>

## P

Pavlov, Vladimir. 2002. "The State of Business Associations in Bulgaria", *Foundation for Entrepreneurship Development*

Pilgrim, Markus and Meier, Ralf. 1995 "Developing Chambers of Commerce, A primer on the Organization and Role of Chamber Systems", Working Paper, CIPE, Washington.

Poolos, Alexandra. 2002. "Serbia Launches High-Profile Anti-Corruption Campaign, But At What Cost?" *Radio Free Europe*  
<<http://www.globalpolicy.org/nations/laundry/regions/2002/0311serbia.htm>>

Pope, Jeremy. 1999. "The Need For, and Role of, an Independent Anti-Corruption Agency", *TI Issues Paper, Berlin: Transparency International*  
<[http://www.transparency.org/working\\_papers/pope/jpope\\_iaca.html](http://www.transparency.org/working_papers/pope/jpope_iaca.html)>

Pope, Jeremy, Frank Vogl. 2000. "Making Anticorruption Agencies More Effective", *IMF*  
<<http://www.imf.org/External/Pubs/Ft/Fandd/2000/06/Pope.Htm>>

Proskuryakova, L. 2002. Position Paper on Anti-Corruption (In the framework of the ECA NGO Working Group on the World Bank), *St. Petersburg Center for Humanities and Political Studies*  
<[http://www.anticorruption.bg/documents/prodoc\\_russian.PDF](http://www.anticorruption.bg/documents/prodoc_russian.PDF)>

## R

Recanatini, Franscesca and Ryterman, Randi. 2001. "Disorganization or Self-Organization? The Emergence of Business Associations in a Transition Economy", *Working paper No 2539, World Bank, Washington*.

Rose-Ackerman, Susan. 1999. "Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform", *New York: Cambridge University Press*.

Rose-Ackerman, Susan. 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, pp. 31-60.

## S

Shinkai, Hiroyuki. 1997. "Combating Corruption in Central and Eastern Europe", *United Nations Interregional Crime & Justice Research Institute*  
<[http://www.unicri.it/documentation/Issues&reports/I\\_R10.htm](http://www.unicri.it/documentation/Issues&reports/I_R10.htm)>

\_\_. 2002. "Significant Legal Developments in Bulgaria", *ABA/CEELI*  
<<http://www.abanet.org/ceeli/countries/bulgaria/nov2002.html>>

Smarzynska, B. and Wei, Shang-Jin. 2000. "Corruption and the Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence" *World Bank Working Paper 2360, The World Bank, Washington D.C.*

Stanchev, Krassen. 1996. "Business Associations in the Current Bulgarian Environment", *Review of the Bulgarian Economy Series of Papers, Institute for Market Economies, Sofia*

Stapenhurst, Rick. 2000. "The Media's Role in Curbing Corruption", *The World Bank Institute*  
<<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/media.pdf>>

Swamy, Anand, Stephen Knack, Young Lee, and Omar Azfar. 2000. "Gender and Corruption", *The World Bank*  
<[http://www.anticorruption-online.org/Swamy\\_gender.pdf](http://www.anticorruption-online.org/Swamy_gender.pdf)>

**T**

Tanzi, Vito, and Hamid Davoody. 2000. "Corruption, Growth and Public Finances", *IMF Working Paper*  
<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00182.pdf>>

\_\_. 2003. "The Grey Market of IT Products", *KPMG in Cooperation with the Anti-Gray Market Alliance*  
<[http://www.anticorruption.bg/eng/resources/KPMG\\_TheGreyMarket\\_WEB.pdf](http://www.anticorruption.bg/eng/resources/KPMG_TheGreyMarket_WEB.pdf)>

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.

\_\_. 2003. "Transparency International Global Corruption Report 2003", *Transparency International*  
<<http://www.globalcorruptionreport.org/>>

\_\_. 2002. "The Role of Anti-Corruption Agencies in the Promotion of Good Governance in Nepal", *the ADB/OECD Anticorruption Initiative for Asia- Pacific and the Nepalese Drive Against Corruption*.  
<<http://www.iadb.org/int/publicgoods/downloads/surya.pdf>>

**U**

Utriainen, Terttu. 1997. "The Role of the Media in Preventing Corruption", *Transparency International, Paper presented at the 8<sup>th</sup> International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru*  
<[http://www.transparency.org/iacc/8th\\_iacc/papers/utriainen.html/](http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/utriainen.html/)>

**V**

Vogl, Frank. 1998. "The supply side of Global Bribery.", *Finance & Development*

Vogl, Frank. 1999. "Curbing Corruption: The Media's Work – Recommendations for Action", *Transparency International Working Papers*  
<[http://www.transparency.org/working\\_papers/vogl-recommendations/](http://www.transparency.org/working_papers/vogl-recommendations/)>

**W**

Wei, Shang-Jin. 1997. "How Taxing Is Corruption On International Investors?", *Paper presented at the 8th International Anti-Corruption conference, Lima, Peru*  
<[http://www.transparency.org/iacc/8th\\_iacc/papers/jinwei.html](http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/jinwei.html)>

Wei, Shang-Jin. 2000. "Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand?", *Paper presented at the Seminar "Creating a Supportive Environment for Business Enterprise and Economic Growth: Institutional Reform and Governance", United Nations Economic Commission for Europe, May 2001* <<http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/Wei.pdf>>

**Y**

Yalamov, Todor and Belev, Boyan. 2002. “Corporate Governance as Anti-Dote to Corruption: Examples/lessons learned in Bulgaria and transition countries”, in *Corporate Governance as Antidote to Corruption*, CIPE, Washington

## V. **Полезни интернет-сайтове, международни организации, неправителствени организации, независими агенции за борба с корупцията**

1. Сайтове, поддържани от антикорупционната инициатива *Коалиция 2000*
  - <http://www.anticorruption.bg> – Българският антикорупционен портал
  - [http://www.anticorruption.bg/bg/cor\\_ind.htm](http://www.anticorruption.bg/bg/cor_ind.htm) – Корупционни индекси на *Коалиция 2000*
  - <http://www.anticorruption.bg/bg/mmonitoring/march2003/march2003.htm> – Медиян мониторинг на тема корупция
  - <http://www.anticorruption.bg/bg/coalition/partners.htm> – Програма за малки проекти на *Коалиция 2000* “Прозрачност на местната власт”, 1999-2001
  - <http://www.anticorruption.bg/bg/project.htm> – Програма за малки проекти на *Коалиция 2000* “Гражданското общество срещу корупцията”, 2002-2003
  - <http://www.anticorruption.bg/ombudsman> – Информационна мрежа Омбудсман
  - <http://www.csd.bg/news/law/OmbudsmanB.htm> – Въвеждане на институцията омбудсман в България
2. Интернет-сайтове на международни организации, подкрепящи борбата срещу корупцията
  - <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/> – Антикорупционно подразделение на Световната банка (The World Bank Anticorruption)
  - <http://www.usaid.gov/democracy/anticorruption/> – Антикорупционни ресурси на Американската агенция за международно развитие (United States Agency for International Development Anti-Corruption Resources)
  - <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-86-3-no-no-no,00.html> – Антикорупционно подразделение на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (The Organization for Economic Cooperation and Development Anti-Corruption Division)
  - <http://www1.oecd.org/daf/SPAIcom/index.htm> – Антикорупционна инициатива за Югоизточна Европа на Пакта за стабилност (Stability Pact Anti-Corruption Initiative for South Eastern Europe)
  - <http://www.greco.coe.int/> – Група от държави срещу корупцията, инициатива на Съвета на Европа (Group of States Against Corruption (GRECO) of the Council of Europe)
  - <http://www.unodc.org/unodc/corruption.html> – Глобална програма срещу корупцията на ООН (United Nations Global Programme Against Corruption)
  - <http://www.coe.int> – Съвет на Европа (Council of Europe)
  - <http://www.europa.eu.int> – Европейски съюз (European Union)
  - <http://www.un.org> – Организация на обединените нации (United Nations)
  - [http://www.parlcent.ca/gorac/index\\_e.php](http://www.parlcent.ca/gorac/index_e.php) – Глобална организация на парламентаристите срещу корупцията – (GOPAC – Global Organization of Parliamentarians Against Corruption)
3. Интернет сайтове на неправителствени инициативи срещу корупцията
  - <http://www.adb.org/Anticorruption/default.asp> – Антикорупционен сайт на Азиатската банка за развитие (Asian Development Bank's (ADB) Anticorruption Site)

- <http://www.anticorruption.bg/bg/milenad/denmark.html> – Медиите срещу корупцията по света през 21 век (Media Against Corruption All Over the World in the 21<sup>st</sup> Century) – българоезичен сайт
- <http://www.anticorruption.missouri.edu> – Медиите срещу корупцията по света през 21 век (Media Against Corruption All Over the World in the 21<sup>st</sup> Century) – англоезичен сайт
- <http://www.anticorruptionnet.org/index.txt.html> – Анतिकорупционна мрежа на икономиките в преход (Anti-Corruption Network for Transition Economies)
- <http://www.bsr.org> – Бизнес за социална отговорност (Business for Social Responsibility)
- <http://www.bulgaria-gateway.org/bg/58/> – Тематична страница за антикорупция на Българския портал за развитие
- <http://www.bulgaia-gateway.org/bg/93> – Тематична страница за корпоративно управление и социална отговорност на Българския портал за развитие
- <http://www.cid.bg> – Информационен център на Съвета на Европа, София
- <http://www.cipe.org/programs/corruption/index.htm> – Анतिकорупционна програма на Центъра за международно частно предприемачество (Center for International Private Enterprise Anti-Corruption Program)
- <http://www.corruption-bg.org> – Гражданско сдружение “Обществено барометър”, Сливен
- <http://www.csd.bg/cgi> – Инициатива за корпоративно управление в България
- <http://www.globalcorruptionreport.org/> – Глобален доклад за корупцията на Трансперънси интернешънъл 2003 г. (Transparency International Global Corruption Report 2003)
- <http://www.iap.nl.com/> – Международна асоциация на прокурорите (International Association of Prosecutors)
- <http://www.nobribes.org/default.htm> – Анतिकорупционен портал за Европа и Евразия (Anti-Corruption Gateway for Europe and Eurasia)
- <http://www.oas.org/juridico/english/FightCur.html> – Интер-американска антикорупционна мрежа (Inter-American Anti-Corruption Network)
- <http://www.parisdeclaration.org> – Парижката декларация (Paris Declaration)
- <http://www.respondanet.com/english/index.htm> – Респонданет – най-изчерпателната информация за антикорупционните дейности по света (Respondanet – The most complete information about worldwide anti-corruption efforts)
- <http://www.seldi.net/background.htm> – Инициатива за правно развитие в Югоизточна Европа (The Southeast European Legal Development Initiative)
- <http://www.sofia.bg/posrednik.asp> – Обществено посредник на Столична община
- <http://www.transparency.org/> – Трансперънси интернешънъл (Transparency International)
- <http://www.transparency.org/cpi> – Корупционни индекси на Трансперънси интернешънъл (Corruption Surveys and Indexes of Transparency International)
- <http://www.transparency.org/iacc/pastiacc.html> – Международни антикорупционни конференции, организирани от Трансперънси интернешънъл (International Anti-Corruption Conference Series of Transparency International)

- <http://www.u4.no/index2.cfm> – Анतिकорупционен ресурсен център U4 (The Utstein Anti-Corruption Resource Centre)
  - <http://www.uni-goettingen.de/~uwwv> – Интернет център за корупционни проучвания (Internet Center for Corruption Research)
  - [http://www.vitosha-research.com/analysis/corrupt\\_bg.htm](http://www.vitosha-research.com/analysis/corrupt_bg.htm) – Изследвания на корупцията, провеждани от социологическа агенция “Витоша рисърч”
  - [http://www.vitosha-research.com/analysis/international\\_eng.htm](http://www.vitosha-research.com/analysis/international_eng.htm) – Корупционни индекси от регионалния мониторинг на корупцията в Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватска, Македония, Румъния и Югославия (Corruption Indexes from the Regional Corruption Monitoring in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Macedonia, Romania, and Yugoslavia)
  - <http://www1.oecd.org/daf/nocorruptionweb/> – Онлайн антикорупционен пръстен -подразделение на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (Anti-Corruption Ring Online – OECD Anticorruption Division)
4. Служби за борба с корупцията по света
- <http://www.adb.org/anticorruption/unit.asp> – Анतिकорупционно подразделение на Азиатската банка за развитие (Anti-Corruption Unit of the Asian Development Bank)
  - <http://www.anti-corruption.gov.bn/> – Бюро против корупцията, Бруней (Brunei Darussalam Anti-corruption Bureau)
  - <http://www.beta.co.yu/korupcija/eng/> – Чисти ръце (Инициатива за борба с корупцията в Сърбия и Черна Гора и на Балканите) Clean Hands (Anticorruption Initiative for Serbia and Montenegro and the Balkans)
  - <http://www.cpiib.gov.sg/> – Бюро за разследване на корупцията, Сингапур (Corrupt Practices Investigation Bureau, Singapore)
  - [http://www.gov.bw/government/directorate\\_on\\_corruption\\_and\\_economic\\_crime.html](http://www.gov.bw/government/directorate_on_corruption_and_economic_crime.html) – Дирекция за борба с корупцията и икономическите престъпления, Ботсвана (Directorate for Corruption and Economic Crime, Botswana)
  - <http://www.gov.si/vrs/ang/government/Office-for-prevention-corruption.html> – Служба за предотвратяване на корупцията, Словения (Office for the Prevention of Corruption, Slovenia)
  - <http://www.icac.org.hk/eng/main/index.html> – Независима комисия за борба с корупцията, Хонг-Конг (Independent Commission against Corruption (ICAC), Hong-Kong)
  - <http://www.icac.org.hk/news/issue7eng/button3.htm> – Комисия против корупцията, Свазиленд (Swaziland Anti-Corruption Commission)
  - <http://www1.jaring.my/bpr/English/acamain.html> – Агенция против корупцията, Малайзия (Anti-Corruption Agency, Malaysia)

## VI. Индекс на български и международни закони и документи<sup>1</sup>

- Гражданско-процесуален кодекс – 88
- Данъчно-процесуален кодекс – 175
- Закон за административно-териториалното устройство на Република България – 146
- Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица – 69, 78
- Закон за администрацията – 69, 71, 72, 146
- Закон за акцизите – 175
- Закон за данък върху добавената стойност – 175
- Закон за допитване до народа – 146
- Закон за достъп до обществена информация – 69, 146, 244, 249
- Закон за държавния бюджет – 167
- Закон за държавния служител – 69, 74, 75, 146
- Закон за защита на класифицираната информация – 69, 244
- Закон за здравно осигуряване – 173, 176
- Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт – 88
- Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс – 289
- Закон за корпоративното подоходно облагане – 174
- Закон за местните данъци и такси – 146, 175
- Закон за местните избори – 146
- Закон за местното самоуправление и местната администрация – 146
- Закон за облагане доходите на физическите лица – 174
- Закон за обществените поръчки – 146, 186
- Закон за общинската собственост – 146
- Закон за общинските бюджети – 146
- Закон за опазване на околната среда – 146
- Закон за политическите партии – 49, 51–53, 57–60
- Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия – 193
- Закон за приватизация и следприватизационен контрол – 196
- Закон за приватизацията – 193
- Закон за публично предлагане на ценни книжа – 235
- Закон за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности – 105, 146
- Закон за счетоводството – 57
- Закон за съдебната власт – 76, 87, 88, 89
- Закон за устройство на територията – 146, 184
- Кодекс за задължително обществено осигуряване – 173, 176
- Наказателен кодекс – 88, 140–144
- Наказателно-процесуален кодекс – 88

<sup>1</sup> Срещу всеки закон са посочени страниците, на които е споменат

- Наредба за атестиране на служителите в държавната администрация – 77
- Наредба № 1 за условията и реда за провеждане на конкурси за магистрати – 104
- Национална стратегия за противодействие на корупцията – 69
- Правилник за устройството и дейността на Националния институт по правосъдието – 105
- Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт – 72, 73
- Стратегия за реформа на българската съдебна система – 88

**Международни актове и чуждестранни закони, цитирани в учебното помагало**

- Гражданска конвенция на Съвета на Европа за корупцията – 15, 290, 291
- Закон за защита на потребителите – Дания, Норвегия, Финландия – 82
- Закон за омбудсмана – Македония, Сърбия, Хърватия – 82
- Закон за пазарните практики – Дания, Норвегия, Финландия – 82
- Закон за равните възможности, Швеция – 81
- Закон за равнопоставеност на половете, Норвегия – 81
- Конвенция на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки – 24
- Конвенция на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и Ревизирана препоръка от 1997 г. – 289
- Наказателна конвенция на Съвета на Европа за корупцията – 16, 138, 289, 290
- Протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности – 291

## VII. Индекс на ключови термини<sup>1</sup>

- Cash-back – 238
- Административна услуга – 85
- Административно обслужване – 86
- Администрация на изпълнителната власт – 85
- Администрация на органите на съдебната власт (съдебна администрация) – 110
- Активен подкуп в частния сектор – 298
- Активен подкуп на национални длъжностни лица – 297
- Атестация – 110
- Входно-изходна икономика – 44
- Граждански наблюдател – 164
- Данъци – 189
- Дезинвестиция – 200
- Децентрализация – 164
- Дискреционна власт – 29
- Държавен служител – 85
- Държавна администрация – 85
- Държавно регулиране – 189
- Емпирично социологическо изследване – 279
- Журналист – 249
- Завладяване на държавата (state capture) – 44
- Източване на банки – 44
- Източник на информация – 249
- Имунитет – 109
- Индикатори и индекси – 279
- Касация – 110
- Клиентелизъм – 29
- Контрабанда – 215
- Корпоративно управление – 237
- Лиценз – 189
- Лобизъм – 29
- Лонгитюдни изследвания – 280
- Магистрат – 109
- Мандатност – 109
- Местен омбудсман – 164
- Местно самоуправление – 163
- Мониторинг – 279
- Нагласа – 29
- Непотизъм – 29
- Несменяемост – 109
- Нормативна среда – 29
- Обслужване на “едно гише” – 86

<sup>1</sup> Срещу всеки термин е посочена страницата, където е дадена дефиницията на термина

Обществена /или публична/ информация – 249  
Обществена поръчка – 189  
Омбудсман – 86  
Партия – 62  
Пасивен подкуп в частния сектор – 298  
Пасивен подкуп на национални длъжностни лица – 297  
Подкуп – 140  
Подкуп в стопанската сфера – 142  
Политическа система – 62  
Правомощие – 30  
Престъпление против данъчната система и митническия режим – 143  
Престъпление против правосъдието – 143  
Престъпление против промишлеността – 142  
Престъпление против търговската тайна – 143  
Престъпления по служба – 142  
Приватизация – 199  
Присвоявания – 142  
Прокуратура – 109  
Публичен сектор – 30  
Публични /бюджетни/ разходи – 189  
Публично-частно партньорство – 262  
Пълна приватизация – 200  
Раздържавяване – 199  
Рента – 238  
Реприватизация – 200  
Сива икономика – 215  
Сключване на неизгодна сделка като стопанско престъпление – 142  
Следствие – 109  
Социален маркетинг – 262  
Статут на държавния служител – 85  
Статут на магистратите – 109  
Субсидии – 189  
Съд – 109  
Съдебна власт – 109  
Трети сектор – 262  
Триинстанционна съдебна система – 110  
Търговия с влияние – 298  
Фискална политика – 190  
Частична приватизация – 200

## VIII. Таблици и графики

### Таблици

**Таблица 1.1.1.** Оценка за сферите с най-високо разпространение на корупцията

*Източник: СМК на Коалиция 2000*

**Таблица 1.1.2.** Оценки за разпространението на корупцията сред някои социално-професионални групи

*Източник: СМК на Коалиция 2000*

**Таблица 1.2.3.** Дял на компаниите, облагодетелствани от различни форми на “завладяване на държавата” (state capture)

*Източник: Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, The World Bank, Washington, D.C., 2000, p. 13*

**Таблица 2.1.4.** Източници на финансиране на партии в България през 2002 г.

*Източник: Сметна палата на Република България. Доклад за резултатите от проверките на отчетите за приходите и разходите на политическите партии за 2002 г.*

**Таблица 2.1.5.** Разрешени дарения съгласно българското партийно законодателство

**Таблица 2.2.6.** Степен на разпространение на корупцията в публичния сектор

*Източник: СМК на Коалиция 2000, януари 2002*

**Таблица 2.2.7.** Основни фактори, които влияят върху разпространението на корупцията

*Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002*

**Таблица 2.3.8.** Цели за извършване на корупционни действия спрямо съдиите /Оценки на магистратите

*Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003 г.*

**Таблица 2.3.9.** Цели за извършване на корупционни действия спрямо прокурорите /Оценки на магистратите

*Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003 г.*

**Таблица 2.3.10.** Цели за извършване на корупционни действия спрямо следователите

/Оценки на магистратите

*Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003 г.*

**Таблица 2.5.11.** Осъдени лица с влязла в сила присъда по дела, свързани с корупция, за периода от 1999 г. до 31.07.2002 г.

*Източник: Доклад за оценка на корупцията 2002, с.64, по информация, предоставена от Върховна касационна прокуратура (по данни на окръжните прокуратури)*

**Таблица 2.5.12.** Разкрити престъпления, свързани с корупционни действия

*Източник: Доклад за оценка на корупцията 2002, с.68, по данни на МВР*

**Таблица 3.1.13.** Нововъведени лицензи и общ брой на лицензите

*Източник: Вестник “Капитал”, бр. 42, 1999 г.*

**Таблица 3.2.14.** Пропуснати ползи за държавата от неспазване на приватизационни договори

*Източник: Доклад на Агенцията за следприватизационен контрол, 2002 г.*

**Таблица 3.3.15.** Обща класификация на контрабандата и свързаната с нея корупция

*Източник: Корупция, контрабанда и институционална реформа, Център за изследване на демокрацията, С., 2002 г., с.18*

**Таблица 3.4.16.** Корупцията в частния сектор в сравнение с обществения

*Източник: Витоша рисърч, февруари-март 2003 и собствени изчисления*

**Таблица 3.4.17.** Проблемност на корупцията по област и тип респондент

*Източник: Витоша рисърч, февруари – март 2003 и собствени изчисления*

**Таблица 3.4.18.** Склонност за даване на подкуп от страна на фирмите

*Източник: Витоша рисърч, 2003 и собствени изчисления*

**Таблица 4.2.19.** Дейности на Коалиция 2000 за периода 1999-2003

**Таблица 4.3.20.** Корупционни индекси на Коалиция 2000 за периода 2000 – 2003 г.

*Източник: СМК на Коалиция 2000, Омнибусни изследвания на Витоша рисърч – Януари 2000, 2001, 2002, 2003 г.*

**Таблица 4.3.21.** Големина на извадките в отделните страни (брой респонденти)

*Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI*

**Таблица 4.3.22.** Основните проблеми, пред които са изправени балканските страни

*Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI*

**Таблица 4.3.23.** Корупционен натиск по професионални групи

*Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI*

**Таблица 4.3.24.** Корупционни индекси на ТИ за 2000 – 2002 г.

*Източник: ТИ, 2000 – 2002 г.*

**Таблица 4.3.25.** Индекси за предлагането на подкупи на ТИ за 1999 и 2002 г.

*Източник: ТИ, 1999 и 2002 г.*

## Графики

**Графика 1.1.1.** Дял на малките и средните предприятия, направили нерегламентирани плащания за получаване на услуги

*Източник: Витоша рисърч и Интегра, Корупцията в малкия и средния бизнес, юни 2002 г.*

**Графика 1.2.2.** Индекс на “завладяване на държавата” (state capture) (дял на компаниите, облагодетелствани от “завладяване на държавата”)

*Източник: Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, The World Bank, Washington, D.C., 2000, p. 13*

**Графика 1.2.3.** Индекси за административната корупция и “завладяване на държавата”

*Източник: Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, The World Bank, Washington, D.C., 2000, p.15*

**Графика 2.2.4.** Оценки на последиците от корупцията

*Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002*

**Графика 2.2.5.** Оценка на ефективността на институциите за ограничаване на корупцията в България

*Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002*

**Графика 2.3.6.** Оценка на магистратите за начините за упражняване на корупционни практики от заинтересованите лица

*Източник: СМК на Коалиция 2000, май-юни 2003*

**Графика 2.3.7.** Степен на разпространение на корупцията сред съдиите / Оценки на населението

*Източник: СМК на Коалиция 2000, юни 2003*

**Графика 2.3.8.** Статистика за броя на делата и на осъдените лица за престъпления по служба (чл. 282 и 283 НК) и подкуп (чл. 301-307 НК) през 2002 г.

*Източник: Министерство на правосъдието*

**Графика 2.3.9.** Степен на разпространение на корупцията сред прокурорите / Оценки на населението

*Източник: СМК на Коалиция 2000, юни 2003*

**Графика 2.3.10.** Брой внесени обвинителни актове, споразумения и предложения по чл. 414а НПК по дела за присвоявания (чл. 201-206 НК), общи стопански престъпления (чл. 219-220 НК), контрабанда (чл. 242 НК), престъпления по служба (чл. 282-285 НК) и подкуп (чл. 301-307а НК) през 2002 г.

*Източник: Върховна касационна прокуратура*

**Графика 2.3.11.** Степен на разпространение на корупцията сред следователите / Оценки на населението

*Източник: СМК на Коалиция 2000*

**Графика 2.3.12.** Брой обвиняеми и задържани лица по дела за общи стопански престъпления (чл. 219-227а НК), престъпления по служба (чл. 282-285 НК) и подкуп (чл. 301-307а НК) през 2002 г.

*Източник: Национална следствена служба*

**Графика 2.3.13.** Брой следствени дела за престъпления по служба (чл. 282-285 НК), общи стопански престъпления (чл. 219-227 НК) и подкуп (чл. 301-307а НК) през 2002 г.

*Източник: Национална следствена служба*

**Графика 2.3.14.** Оценки на населението за степента на разпространение на корупцията сред съдебните служители

*Източник: СМК на Коалиция 2000, юни 2003*

**Графика 2.5.15.** Оценка на последните изменения на наказателните състави в Особената част на Наказателния кодекс, непосредствено отнасящи се до инкриминиране на различни видове корупционни прояви

*Източник: СМК на Коалиция 2000, април – май 2003*

**Графика 2.6.16.** Доколко широко е разпространена корупцията в общинската администрация?

*Източник: Инициатива за гражданска активност, Пазарджик, Проект “Гражданска активност срещу корупцията”*

*<http://www.online.bg/coalition2000/bg/municipalies/PazarjikReport.pdf>*

**Графика 2.6.17.** Разпространение на корупцията в общинската администрация

*Източник: Инициатива за гражданска активност, Пазарджик, Проект “Гражданска активност срещу корупцията”*

*<http://www.online.bg/coalition2000/bg/municipalies/PazarjikReport.pdf>*

**Графика 3.1.18.** Трите най-големи пречки пред развитието на малките и средните предприятия

*Източник: Витоша рисърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г*

**Графика 3.1.19.** Проблеми, породени от нормативната регулация (% от фирмите, определящи проблемите като “сериозни” или “изключително сериозни”)

*Източник: “Self-Assessment Of Administrative Barriers To Investment: Results Of The Administrative And Regulatory Cost Survey”, Foreign Investment Advisory Service, November 2002*

**Графика 3.1.20.** Неофициални плащания за обществени услуги

*Източник: Витоша рисърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.*

**Графика 3.1.21.** Среден размер на нерегламентирани плащания

*Източник: Витоша рисърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.*

**Графика 3.1.22.** Достъп на бизнеса до правилата и критериите в административните процедури

*Източник: Витоша рисърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.*

**Графика 3.1.23.** Плащане за получаване на обществени поръчки

*Източник: Витоша рисърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.*

**Графика 3.4.24.** Подкупите “развалят” пазара

*Източник: Витоша рисърч и Руслан Стефанов, 2003*

**Графика 3.4.25.** Брой новорегистрирани асоциации с национално значение по години

*Източник: Владимир Павлов и Фондация за развитие на предприемачеството, 2002*

**Графика 3.4.26.** Ще намалят ли корупцията етичните кодекси?

*Източник: Коалиция 2000 и Руслан Стефанов, 2003*

**Графика 4.1.27.** Конкретност на публикациите и предаванията на тема “корупция“ за месец май 2003 г.

*Източник: Медиен мониторинг на Коалиция 2000, май 2003 г.*

**Графика 4.1.28.** Разпределение на публикациите на тема “корупция” по месеци – май 2002 – май 2003 г.

*Източник: Медиен мониторинг на Коалиция 2000, май 2003 г.*

**Графика 4.3.29.** Принципна допустимост

*Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI*

**Графика 4.3.30.** Корупционен натиск

*Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI*

**Графика 4.3.31.** Степен на разпространение на корупцията

*Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI*

**Графика 4.3.32.** Практическа ефикасност на корупцията

*Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI*

**Графика 4.3.33.** Корупционни очаквания

*Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI*





