

Болгария

Индекс восприятия коррупции, показатель 2003 г.: 3,9 (54-я из 133 стран)

Индекс взятокдателей, показатель 2002 г.: не изучался

Конвенции:

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ратифицирована в июне 2000 г.)

Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию (ратифицирована в ноябре 2001 г.)

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (ратифицирована в декабре 2001 г.)

Правовые и институциональные изменения

- Принятые в июле 2002 г., поправки к **закону о судебной системе** предусматривают учреждение системы отчетности перед Верховным судебным советом (ВСС) для судов, прокуроров и следовательских служб; разнообразные антикоррупционные проверки судейского корпуса, в особенности имущества и деклараций о доходах; принятие ВСС моральных кодексов для судей и административного персонала; конкурсный набор для судей и их продвижение в соответствии с объективными критериями; и создание общественного института - Национального института юстиции - для подготовки членов судейского корпуса. Закон также изменяет порядок принятия бюджета судебной системы.
- После первого чтения в июле 2002 г. легислатура приняла неоднозначные поправки к гражданско-процессуальному кодексу, предоставляющие прокурорам **право вмешательства по своему усмотрению в гражданско-правовые отношения**. Хотя законопроект не снят, его второе чтение было отложено в свете критики со стороны организаций гражданского общества.
- В сентябре 2002 г. поправки к **уголовному кодексу** ввели уточненные положения в отношении организованной преступности и коррупции, охватив торговлю влиянием, коррупцию в частном секторе и дачу взятки судьям, присяжным заседателям и иностранным должностным лицам. Определение «иностранное должностное лицо» было расширено для сокращения масштаба защиты, способствующей в некоторых случаях оправданию взяточничества. Поправки также вводят штрафы в качестве наказания за взяточничество и более серьезные меры наказания взяточникам среди судей, присяжных заседателей, прокуроров и следователей. И, наконец, в состав определения взяточничества были включены нематериальные выгоды.
- **Парламентская комиссия по борьбе с коррупцией** была учреждена в сентябре 2002 г. с возложением на нее ответственности за отслеживание законопроектов на предмет соответствия существующему законодательству по борьбе с коррупцией в качестве условия их принятия парламентом. Этот орган будет вносить предложения по поправкам к существующим законам, равно как и по новому законодательству; оказывать содействие в разработке единых критериев и стратегии по обузданию коррупции; и готовить родственные отчеты, заявления и законодательные предложения (см. ниже).

Когда органы по борьбе с коррупцией оказываются бессильны

Несмотря на создание двух конкретных органов по борьбе с коррупцией за последние два года, в Болгарии все еще нет эффективного учреждения, предназначенного выступить против коррупции и предупредить ее. Следственных функций нет ни у

межведомственной комиссии против коррупции, известной как "Белая комиссия", ни у парламентской комиссии против коррупции.

Учрежденная в декабре 2001 г. и возглавляемая министром юстиции Антоном Станковым, Белая комиссия состоит из представителей от министерств юстиции, внутренних дел, финансов и др. и занимается надзором за выполнением антикоррупционных мер правительства. Она координирует реализацию национальной стратегии по борьбе с коррупцией, докладывая о ходе этой деятельности, и рекомендует меры для повышения ее эффективности.

При том, что Белая комиссия не располагает следственными полномочиями и не в состоянии вмешиваться в расследование коррупционных дел, она функционирует как «расчетная палата», через посредничество которой дела передаются в надлежащие следственные инстанции. Для обеспечения презумпции невиновности комиссия не обнародует результаты своей деятельности. Заявив, что менее секретная информация должна также оставаться конфиденциальной, комиссия не проявила никакого желания сотрудничать с гражданским обществом. Кроме того, этот орган ослаблен тем, что его члены не в состоянии уделить ему свое полное рабочее время, так как председатель и другие члены в полном объеме выполняют свои служебные обязанности в министерствах.

В сентябре 2002 г. правительство предприняло попытку компенсировать некоторые из этих слабых мест путем учреждения Парламентской комиссии по борьбе с коррупцией (ПКБК) в составе 24 делегатов от всех парламентских групп. ПКБК имеет полномочия предлагать поправки, следить за выполнением имеющихся законов и определять пробелы в правоприменительной практике, но она по-прежнему остается в стороне от основной проблемы в стратегии по борьбе с коррупцией в Болгарии – проблемы отсутствия следственных полномочий.

В своем годовом отчете 23 января 2003 г. президент страны Георги Парванов инициировал общественное обсуждение перспектив создания независимого агентства по борьбе с коррупцией в качестве инстанции со следственными полномочиями. В качестве мотивов он обратил внимание на слабеющую веру населения в государственные органы и давление из-за границы, стимулирующее принятие мер по интенсификации борьбы с коррупцией. Президент назвал ряд преимуществ, которыми будет располагать новое агентство в борьбе против коррупции: повышенная эффективность борьбы с коррупцией среди верхнего состава правительства и политиков, расследование преступлений государственных служащих независимой инстанцией, не подверженной воздействию политического влияния, повышение доверия населения к государственным органам и ясный предупреждающий сигнал высшим должностным лицам правительства.

Предложенный план действий заключался в принятии особого закона для учреждения независимого агентства под руководством одного лица. Его назначение не должно совпадать со сроком полномочий национального собрания, чтобы избежать замены директора вновь избранным правительством. Агентству будет предоставлен тот же набор следственных полномочий, что и министерству внутренних дел, и оно должно будет заниматься преступлениями, совершенными относительно узким кругом высших должностных лиц. Собранные сведения должны будут переданы прокурору для принятия решения о возбуждении процессуальных действий.

Правительство и представители общественных организаций в целом положительно оценили эту инициативу, но критики отметили, что правительству следует фокусировать внимание на усилении существующих учреждений, а не создавать новый орган с похожими функциями. В качестве альтернативы было предложено учредить должность омбудсмена.¹

Способствование прозрачности в системе государственных закупок

Осенью 2002 г. правительство подготовило проект нового закона о государственных закупках для выполнения Периодического отчёта Европейской комиссии о вступлении Болгарии в ЕС. Законопроект находится на рассмотрении в парламенте.

Действующий закон о государственных закупках вступил в силу в 2000 г. Следуя рекомендациям обзора по организации закупок Международного банка, он был изменен в 2002 для предусматривания порядка судебного обжалования и содействия прямым переговорам между заказчиком и участником торгов. Однако, несмотря на эти изменения, соответствующие процедуры все еще нуждаются в редактировании.

Деловая общественность практически единодушна в оценке порядка обжалования результатов торгов как основной проблемы в этой сфере. Как с юридической точки зрения, так и на практике, подача жалобы приводит к полному прекращению процесса организации закупок до тех пор, пока суд не вынесет решения по делу. Поскольку не предусмотрено никакого стимула для участников торгов воздержаться от обжалования, каким бы обоснованным оно ни было, жалобы подаются достаточно часто.

Другая проблема заключается в связи между государственными закупками и процессами бюджетного планирования и распределения. Неопределенность в отношении наличия средств задерживает начало базового заготовления, в то время как необходимость распределения средств до окончания финансового года – с риском лишиться их в противном случае - приводит к принятию поспешных решений и процессуальным нарушениям. Бюджетная неопределенность приводит также к задержке платежей поставщикам или к их срыву с потерей интереса потенциальных поставщиков к борьбе за получение государственных заказов.

Но самым главным недостатком существующих законов является расплывчатое распределение ответственности за функции нормативного регулирования в системе заготовок. Следует все же предоставить четкий мандат одной или нескольким организациям для обновления базисного законодательства и разработки подзаконных актов для регулирования рабочих процедур. Регулятивную функцию следует также дополнить подготовкой и распространением нормативных документов, надзором и контролем качества и организацией обучения персонала заготовителей. Кроме того, она должна включать рассмотрение жалоб по закупкам вне рамок судебной системы, исключив, таким образом, один из главных источников перебоев в процессе.

Некоторые другие проблемы заготовления связаны с недочетами в законе и в порядке его реализации в настоящее время, включая отсутствие порядка арбитражного разбирательства и потребность большей ясности в отношении применения закона. Следует изменить чрезмерные требования к документации, подтверждающей квалификацию участников торгов, и устранить указания по оказанию предпочтения одним участникам перед другими. Налицо также потребность в пересмотре пороговых значений для контрактных сумм, требований к страхованию, порядка сбора комиссионных и в санкциях за процессуальные нарушения.

Вопиющие просчеты характеризуют новое законодательство о финансировании деятельности политических партий

2002-й год был первым годом, в котором ожидалось, что новые правила по финансированию деятельности политических партий принесут результаты. Однако новое законодательство – закон о выборах, равно как поправки к закону о местных выборах - не сумело решить проблемы, которые до сих пор подрывают доверие к политической системе Болгарии. Опрос общественного мнения указывает, что новое руководство не полностью убедило избирателей в том, что оно сдержало свои обещания по борьбе с коррупцией.²

Действительно, политическая коррупция воспринимается в Болгарии как ее самая серьезная проблема большинством населения, которое выделило политические партии как один из самых коррумпированных институтов за последние годы. Имеется два основных проблемных вопроса: один связан с источниками партийного финансирования, другой - с прозрачностью, контролем и наказаниями для нарушителей.

По закону о политических партиях, датированному мартом 2001 г., надзор за расходами и доходами политических партий поручен Национальной счетной палате (НСП), в чьих отчетах оценивается целостность, честность и добросовестность финансирования политических партий (см. главу 14 данной книги - "Оценка прозрачности финансирования политических партий в Болгарии", стр. 298). Закон требует, чтобы партии представляли свои годовые отчеты НСП к 15 марта, или они будут лишены государственной поддержки на соответствующий год. Не позднее шести месяцев после получения годовых отчетов НСП должна объявить, соответствуют они применимому законодательству или нет. Партии также обязаны сдавать отчеты не позднее одного месяца после выборов.

Несмотря на это новое законодательство, НСП обнаружила, что некоторые аспекты партийного финансирования по-прежнему вызывают проблемы. Анонимные пожертвования позволяют партиям уклониться от указания спонсоров или декларирования полученных подарков перед НСП. Во-вторых, партии подвергаются не равным санкциям за уклонение от подачи отчетности в установленные законом сроки. Закон о политических партиях гарантирует государственную поддержку только тем партиям, которые получают 1 процент голосов во время парламентских выборов; партии, которые не достигают этого уровня, не подвергаются наказанию за уклонение от подачи своих деклараций.

Многие партии не представили финансовой информации в своих годовых отчетах, а некоторые зарегистрировались под ложными адресами, вызывая у наблюдателей сомнения в том, что они действительно занимаются политической деятельностью. Один из способов решения этой проблемы - обязать партии перерегистрироваться в соответствии с положениями закона о политических партиях.

Финансирование местных избирательных кампаний также нуждается в более строгом контроле. Закон о выборах в местные органы власти, принятый в 1995 г., с последними поправками, внесенными в середине 2003 г., предусматривает выборы муниципальных советников и мэров. Кампании можно финансировать за счет средств политических партий и коалиций, равно как пожертвований физических и юридических лиц, если их акции не находятся в собственности населения или иностранных лиц.³

Отсутствие эффективных средств управления и попустительство нарушителям по-прежнему лишают политический ландшафт прозрачности. Лимиты расходов в настоящее время определяются на основе численности населения, но даже внесенные поправки не обеспечили контроля ни за доходами и расходами кандидатов, ни за применением санкций. Проблема усугубляется отсутствием требований к бухгалтерии, связанной с привлечением финансирования, что имеет место в случае кандидатов в муниципальные советники, которые имеют доступ к двойному финансированию, если они открывают счета в банке на свое имя, в то же время используя средства политической партии.

Слабый контроль за финансированием местных выборов проистекает из отсутствия законодательно закрепленных требований к отчетности для кандидатов и политических партий после проведения выборов. Более того, ни один орган не имеет законных полномочий по надзору за финансированием избирательных кампаний. Контроль может быть осуществлен только тогда, когда партии или коалиции подадут просьбу о ревизии финансирования их политических противников.

Катя Христова и Диана Ковачева (ТИ Болгария)

Дополнительная литература

Программа "Доступ к информации", "Доступ к информационным тяжбам в Болгарии", 2003 г.; и "Ситуация с доступом к информации в Болгарии: Годовой отчет АИР (ПДИ – Программа доступа к информации), 2002"; www.aip-bg.org
Коалиция 2000, Отчет об оценке коррупции 2002, www.anticorruption.bg/eng/
Институт «Открытое общество», "Коррупция и антикоррупционная политика в Болгарии", 2002 г.; ftp.osi.hu/euaccession/2002_c_bulgaria.pdf
ТИ Болгария: "Методология разработки и внедрения кодекса поведения служащих, занятых в системе администрировании судебной деятельности", "Повышение доверия общественности к правоприменительной деятельности", "Повышение прозрачности в деятельности муниципалитетов в отношении управления муниципальной собственностью и порядка закупок для общественных нужд" - все документы датированы сентябрем 2002 г.; "Финансирование политических партий", доклад на конференции, июнь 2003 г.

ТИ Болгария: www.transparency-bg.org

Примечания

¹ См. 'Учреждение нового органа по борьбе с коррупцией в Болгарии: позиция президента и публичное обсуждение', Центр по изучению демократии, www.csd.bg/news/acagency_stenograma.doc

² См. годовой отчет по Болгарии за 2002 по программе "Доступ к информации", www.aip-bg.org/pdf/an_rep02.pdf

³ Закон о выборах в местные органы власти, статья 68.