

**ВЕСЕЛИНА ЖЕКОВА**

**КОРУПЦИЯ И АНТИКОРУПЦИЯ**

**Превенцията и противодействието на корупцията  
във фокуса на взаимодействието между  
местната власт и гражданските организации**

**ПЛОВДИВ**

**2021**

© Веселина Тонева Жекова – автор, 2021

© Университетско издателство „Паисий Хилендарски“, 2021

ISBN 978-619-202-729-2

## Съдържание

УВОД.....	5
Изследователски проблем .....	9
Обект и предмет на изследването .....	10
Основна изследователска теза.....	10
Цел и задачи на изследването.....	11
Методология на изследването.....	12
ПЪРВА ГЛАВА .....	14
КОРУПЦИЯТА: ИСТОРИЧЕСКИ РАКУРС И СЪВРЕМЕННИ ВИЗИИ.....	14
1. Корупцията в Античността.....	14
2. Корупцията в България.....	18
2.1. Ранна история на корупция в България.....	18
2.2. Корупцията в България след Освобождението .....	19
2.3 Корупцията в новата история на България.....	22
3. Теоретични постижения в изследването на корупцията .....	24
3.1 Определение и значение на понятието корупция .....	25
3.2 Типология и форми на корупцията .....	31
4. Нормативна рамка за превенция и противодействие на корупцията.....	34
4.1 Европейско законодателство.....	34
4.2 Национално законодателство .....	36
ВТОРА ГЛАВА.....	50
1. Основни практики във взаимодействието „граждански структури - местна власт“ .....	54
1.1. Консултирането като инструмент за взаимодействие между гражданските структури и структурите на местната власт и местната администрация .....	56
1.2. Изпълнението като форма на взаимодействие.....	63
1.3. Мониторинг и оценка .....	65
2. Ролята на местната власт във взаимодействието с гражданските структури.....	67
2.1. Общински съвет.....	67
2.2 Общинска администрация.....	73

<b>3. Добри практики за превенция и противодействие на корупцията в местната власт и местната администрация .....</b>	<b>75</b>
<b>4. Гражданското участие в политиките за местно развитие и в борбата за превенция и противодействие на корупцията .....</b>	<b>89</b>
<b>ТРЕТА ГЛАВА .....</b>	<b>95</b>
<b>1. Емпиричното изследване: методология и методи, предпоставки и ограничения</b>	<b>95</b>
<b>2. Гражданските структури за взаимодействието си със структурите на местната власт и местната администрация .....</b>	<b>99</b>
<b>2.1 Организационен профил и капацитет на изследваните неправителствени организации .....</b>	<b>99</b>
<b>2.2. Практики на партньорство в съвместни дейности с местната власт и местната администрация .....</b>	<b>108</b>
<b>2.3 Взаимодействието между гражданските структури, местната власт и местната администрация при осъществяване на превенция и противодействие на корупцията.....</b>	<b>115</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>135</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЯ.....</b>	<b>141</b>

## УВОД

Корупцията в Република България е сериозен проблем с очевидно негативни ефекти върху качеството на живота на българските граждани. Корупцията е и политически феномен, който оказва влияние, както на държавното и местното управление, така и на оценката на гражданите за него. Тя олицетворява лошото управление на обществен ресурс за лична изгода и представлява злоупотреба с власт за лично или групово облагодетелстване. Корупцията „прониква в много от нашите взаимоотношения, при които хората са изправени пред лица, взимащи решения“<sup>1</sup>.

Според изследване на психолога Елица Христова корупцията като явление, наблюдавано във всички сфери на обществения живот, генерира високи нива на негативни обществени нагласи и тревожност в българските граждани. Корупционните практики ерозират социалните, правните и моралните норми, катализират потенциала на организираната престъпност, уронват авторитета на властите<sup>2</sup>.

Равнището на корупция в публичния сектор остава високо и относително стабилно<sup>3</sup> през последните пет години<sup>4</sup>. В индекса за възприятие на

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Petrus C. van Duynе, „Will Caligula Go Transparent? Corruption in Acts and Attitudes“, Forum on Crime and Society, 2001, vol. 1, nr. 2, 73-98.

<sup>2</sup> Елица Христова, Сигурността: Личностни възприятия и оценки, Материали от Международна научна конференция 20.11.2020 г., Катедра „Национална сигурност“, ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“, Светът в/след глобалната пандемия, „Проблеми на социалната и икономическата сигурност“ Том 1 [file:///C:/Users/user/Downloads/Buzov\\_Sveta\\_v\\_pandemiq\\_2021%20\(1\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Buzov_Sveta_v_pandemiq_2021%20(1)%20(1).pdf), стр. 90

<sup>3</sup> През 2015 г. резултатът е 41 точки, през 2020 г. е 44 точки. Резултатът значително се увеличава/намалява, когато се променя с повече от пет точки; подобрява/влошава (промени между 4 и 5 точки) и е относително стабилен (промени в диапазона 1—3 точки) през последните пет години.

<sup>4</sup> Данните от Евробарометър относно възприятието на корупцията и опитът на гражданите и предприятията, регистрирани миналата година, се актуализират на всеки две години. Последните данни са от специалното проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.) и експресното проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

корупцията за 2020 г. на „Прозрачност без граници“ България има 44 от 100 точки и заема 19 място в Европейския съюз и 69 място в световен мащаб<sup>5</sup>. Недоверието в нормативната и институционализирана превенция и противодействие на корупцията е високо: 89.5% възприемат работата на антикорупционните институции като неуспешна; 88.8% подкрепят мнението, че „в държавата ни се имитира борба с корупцията по високите етажи на властта“<sup>6</sup>.

Въпреки активната дейност по разследване, окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта остават малобройни и липсват резултати. През 2020 г. са постановени 33 решения от Върховния касационен съд по корупционни престъпления. В 19 от случаите решенията са потвърдени, в 8 от тях актовете са отменени и делата са върнати за ново разглеждане, в четири случая решенията на въззивната инстанция са изменени, а в два от тях наказателните производства са възобновени<sup>7</sup>.

През 2020 г. Европейска служба за борба с измамите (OLAF) препоръча да бъдат възстановени близо 6 милиона евро след предполагаема злоупотреба със служебно положение в българско министерство<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup>„Прозрачност без граници“ (Transparency International), Индекс за възприятие на корупцията за 2020 г., стр. 2-3. Равнището на усещане за корупция се категоризира по следния начин: ниско (усещането за корупция сред експертите и ръководителите на предприятия от публичния сектор е над 79 точки); относително ниско (резултати в диапазона 79-60 точки), относително високо (резултати в диапазона 59-50 точки), високо (резултати под 50 точки).

<sup>6</sup> Елица Христова, Сигурността: Личностни възприятия и оценки, Материали от Международна научна конференция 20.11.2020 г. Катедра „Национална сигурност“, ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“, Светът в/след глобалната пандемия, „Проблеми на социалната и икономическата сигурност“, Том 1

[file:///C:/Users/user/Downloads/Buzov\\_Sveta\\_v\\_pandemiq\\_2021%20\(1\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Buzov_Sveta_v_pandemiq_2021%20(1)%20(1).pdf), стр. 90

<sup>7</sup> Годишен доклад за дейността на Върховния касационен съд през 2020 г., стр. 41-43

<sup>8</sup> Европейска комисия: Европейска служба за борба с измамите OLAF препоръчва да бъдат възстановени в бюджета на ЕС близо 6 милиона евро след собствено разследване на предполагаема злоупотреба със служебно положение в българско министерство - Съобщение за медиите № 04/2021

Политическата криза в България, породена и от гражданските протести срещу корумпираното управление (2020 г.), е заплаха и за бъдещата стабилност на Европейския съюз (ЕС). Политическата стабилност в страната, основаваща се на върховенство на закона, демокрация, функционираща съдебна система и ефективни антикорупционни механизми, е от решаващо значение за евентуалното членство в еврозоната.

Реформите в България и в частност тези в съдебната система и борбата с корупцията се наблюдават от Европейската комисия чрез Механизма за сътрудничество и проверка (МСП)<sup>9</sup>. МСП е създаден при присъединяването на страната към Европейския съюз през 2007 г., като преходна мярка за улесняване на продължаващите усилия на България да реформира съдебната система и да засили борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Понастоящем те се проследяват и в рамките на Механизма за върховенството на закона.

В отговор на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. българските органи приемат специален план за изпълнение, в който се обхващат въпроси, свързани с четирите стълба<sup>10</sup>. Изпълнението на институционалните реформи в областта на борбата с корупцията се консолидира и се одобряват в Стратегията за борба с корупцията 2021-2027 г. с нов набор от приоритети, а именно – укрепване на капацитета за борба с корупцията, повишаване на отчетността на местните органи и създаване на среда срещу корупцията, способна да реагира своевременно.

---

<sup>9</sup> След заключенията на Съвета от 17 октомври 2006 г. (13339/06) механизмът е създаден с Решение на Комисията от 13 декември 2006 г., ОВ L 354, 14.12.2006 г., стр. 58

<sup>10</sup> Планът обхваща мерки по четирите стълба на доклада на Комисията – правосъдни системи, правна рамка за борба с корупцията, медиен плурализъм, свобода на медиите и други институционални въпроси, свързани с принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване.

Продължават да съществуват предизвикателства по отношение на ефективността на мерките, свързани с почтеността на публичната администрация, лобирането и защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, които не са предмет на специална нормативна уредба.

Борбата с корупцията в България е свързана с дългогодишни изисквания за прозрачност и отчетност за това как се изразходват средствата на ЕС. Въпреки, че това е проблем за България, в частност той разкрива отсъствието на ефективен механизъм за контрол върху разходването на европейски средства на ниво ЕС, както и неспособността на Брюксел да защитава европейските ценности в рамките на Съюза.

Правото на гражданите за добро управление и достоен живот е силно застрашено от корупционните практики. Гражданската чувствителност към този проблем в държавата ни е изключително висока. В изследване, проведено от Елица Христова се констатира, че почти всеки от участвалите (99.3%) е убеден, че „корупцията по високите етажи на властта е основен проблем на обществото ни“, както и че „корупцията заплашва спазването на социалните, правните и моралните норми, засилва потенциала на организираната престъпност, уронва авторитета на властите“. Причините за „корупционната пандемия“ в страната според това изследване са: „липсата на прозрачност при възлагане на обществените поръчки и разходване на публични средства“ (97.2%); „неадекватното регулиране на икономическите отношения и неефективният контрол“ (95.2%); „увеличаването и усложняването на разрешителните и лицензионните режими“(93.1%)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Hristova, E. (2021) Personal perceptions of (in)security. Electronic scientific journal Scientific Atlas, 2, Microsoft Word - 8\_Nauchen\_atlas\_Elitza\_Hristova.doc (scientificatlas.com) , ISSN 2738-7518, стр. 23



Ограничаването на корупцията налага не само въвеждането на законови мерки, но и създаване на условия за правов ред в обществото, изграждане на доверие и уважение към държавните институции, прозрачност и откритост в техните действия.

### **Изследователски проблем**

Борбата с корупцията е не само основен приоритет на всяко правителство и реален показател за върховенство на закона, но е и чувствителен въпрос за гражданите и неправителствените организации. Гражданското общество през последните години е естествен партньор в антикорупционните усилия на централните и общински органи. То притежава необходимия експертен потенциал и организационни мрежи, за да се справя с въпроси от обществено значение, включително и със случаите, отнасящи се до превенция и противодействие на корупцията. Доказателство за това са събитията през лятото на 2020 година. Липсата на резултати в борбата с корупцията е един от основните аспекти, дискутирани по време на протестите. Основният акцент в протестите е осъждането на широко разпространената, дълбоко вкоренена корупция и деградацията на принципа на правовата държава<sup>12</sup>. Най - масовите протести в България от 2013 г. насам искат не само оставки, а промяна в три основни направления: (1) борбата срещу корупцията; (2) реформи в съдебната система и (3) свобода на словото. С очакваните резултати от това изследване могат да се аргументират идеи и насоки за разпознаване на проблеми и търсене на решения за работещи антикорупционни практики на местно ниво.

---

<sup>12</sup>[https://www.actualno.com/europe/euronews-evrodeputati-zastavat-zad-protestite-sreshtu-korupcijata-v-bylgarija-news\\_1510582.html](https://www.actualno.com/europe/euronews-evrodeputati-zastavat-zad-protestite-sreshtu-korupcijata-v-bylgarija-news_1510582.html)

## **Обект и предмет на изследването**

**Обект** на представеното изследване са **практиките на съвместната работа** (прилаганите форми и механизми), чрез които се реализират връзки и осъществяват взаимодействия между гражданските структури, местната власт и местната администрация, както и техния потенциал по отношение на разработването и реализацията на антикорупционни общински политики с активното участие на неправителствените организации.

## **Предмет**

Изследването позволява да бъдат оценени дефицити и потенциал за развитие, да бъде определен постигнатият капацитет за взаимодействие и да бъдат идентифицирани насоките, в които би могъл да се развие процеса на активен диалог и партньорство между структурите на гражданското общество и местната власт при планирането и реализирането на общи действия в „противопоставянето“ на корупционните практики.

## **Основна изследователска теза**

В регулярното партньорско взаимодействие между неправителствените организации, общинските съвети и общинската администрация има сериозен потенциал за решаване на социални, културни и икономически проблеми на специфични социални групи и местните общности. Ефектът на това взаимодействие зависи от степента на включване на гражданските структури в процеса на формиране, реализиране и оценка на резултатите от съответните местни политики. Борбата срещу корупцията на местно равнище е немислима без участието на гражданите и техните организации. Нещо повече – редица неправителствени организации превръщат антикорупционната политика в траен обект на своите интереси и дейност. Със свои специфични механизми и

форми на въздействие, неправителственият сектор допринася за промяна на обществените нагласи спрямо корупцията, за създаване на нетърпимост към корупционните прояви.

С разработването на адекватна рамка за реално взаимодействие могат да се създадат възможности за ефективни съвместни действия на гражданските организации, местните органи и администрация. С подобна рамка могат да се създадат предпоставки за ефективно партньорството и в този смисъл – ключови условия, от които зависи взаимодействието между гражданските структури, властта и администрацията. Чрез участието на неправителствения сектор в управлението се поема инициатива и отговорност за решаване на проблеми на местните общности и ограничаване на корупционните практики. Същевременно този процес допринася за утвърждаване на демократичните институции и развитието на гражданското общество.

Превенцията и противодействието на корупцията трябва да бъдат колективно усилие, поради факта, че те са предизвикателство за всички разгледани страни: местни органи – местна администрация – граждански организации.

### **Цел и задачи на изследването**

Целта на представеното изследване е въз основа на възприет модел на взаимодействие (взаимнообвързани процеси с обща логика и структурни зависимости) между неправителствените организации, местната власт и местната администрация да се проучат и анализират конкретни практики на съвместни действия за превенция и противодействие на корупцията, да се разпознаят и приоритизират основните проблемни полета и противоречия (на опита на община Пловдив), както и възможностите за преодоляването им.

За постигане на посочената цел са поставени следните изследователски задачи:

**първо**, да се анализират и оценят концептуалните дискусии за произхода, развитието и изясняване на явлението корупция, посредством кратък литературно - исторически обзор;

**второ**, да се изследва националната и европейска рамка за превенция на корупцията, както и международните правни инструменти за противодействие на корупцията;

**трето**, да се разкрият дефицити в капацитета на гражданските структури за взаимодействие с местната власт и местната администрация;

**четвърто**, да се проучат съвместните дейности между гражданските структури и местната власт в община Пловдив, отнасящи се до превенцията и противодействието корупцията;

**пето**, да се предложат насоки (визии) за подобряване на взаимодействието: граждански структури – местна власт – местна администрация в разработването на политики и мерки за превенция и противодействие на корупцията.

### **Методология на изследването**

За теоретична и методологическа база на изследването са проучени, систематизирани и интерпретирани трудовете на български и чуждестранни автори. Използвани са материали от законодателен, нормативен и методичен характер в областта на държавното управление и местното самоуправление. За изпълнение на поставената цел и за решаване на конкретните изследователски задачи е използвана целево обоснована методика на изследването. Основният акцент е върху две групи методи:

**Първата група методи**, които са използвани за регистрация на емпирични данни включват:

- Проучване на документи – посредством този метод са регистрирани необходимите за изследването данни от нормативни, електронни и литературни източници, анализи, справки и други материали, свързани с темата на изследването.

- Проучване на мнения с анкета за установяване на статуса, капацитета, дейностите и взаимодействието на конкретни неправителствени организации, които са включени в регистъра на община Пловдив.

**Втората група методи** има общ теоретичен и логически характер. Те включват:

- Анализ и синтез – чрез тях са открити и систематизирани основни понятия, структури и системи, научни източници, нормативни актове и други.

- Индукция и дедукция – тези взаимосвързани методи са използвани за формирането на основни изводи и логически заключения на база получените резултати от емпиричното изследване.

В анализа на използваната информация е приложен теоретичен (концептуален), исторически, нормативен, сравнителен и емпиричен подход.

# ПЪРВА ГЛАВА

## КОРУПЦИЯТА: ИСТОРИЧЕСКИ РАКУРС И СЪВРЕМЕННИ ВИЗИИ

Корупцията има своите корени в миналото, тя е толкова древно явление, колкото и самата държава. В исторически план еволюцията на корупцията протича паралелно с еволюцията на държавата. Корупцията е явление, което във всички епохи и навсякъде по света съпровожда упражняването на власт на различни нива от организирания политически, икономически и обществен живот на хората.

### 1. Корупцията в Античността

Първите исторически доказателства за проява на корупция датират още през III – II век пр. н. е. по време на формиране на държавни формации в Египет, Шумер, Индия, Китай, където тя се отчита като форма на тайно взаимодействие между хора, при което се предоставят взаимноизгодни услуги за лично благодетелстване.

В ерата на шумерите и семитите<sup>13</sup> се появява информация за корупция в държавната система. През втората половина на XXIV в. пр. н. е. в град-държава Лагаш в Шумер, цар Уруинимгина прави опити за ограничаване на нейното разпространение, като налага жестоки наказания, които обаче не водят до желаните резултати. За да ограничи корупцията, царят прави опити

---

<sup>13</sup> Семити е сборно название на народите и културите, населяващи се в Древността на големи територии, основно в Леванта, както и на територии в плодородния полумесец, Близкия изток, Арабския полуостров и Средиземноморието. Терминът „семит“ се използва за първи път в края на 18 век, за да разграничи народите, споменати в Библията, като наследници на Сим, първородния син на Ной.

да наложи реформи в публичната администрация<sup>14</sup>. Действащата бюрократична система позволява на длъжностните лица да извършват служебната си дейност в противоречие със закона. Държавните чиновници трябва да се подчиняват на своите началници, като доказателства за това подчинение се откриват в съчиненията на известния Итахотел, автор на Правилата за „огъване“ пред висшестоящите<sup>15</sup>. В друг източник, „Учението на цар Херакъл на неговия син Мерикар“ (Египет, XXII в. пр. н. е.) е посочено: „Превъзнасяйте благородниците си така, че те да действат според вашите закони“<sup>16</sup>. Този текст дава възможност да се обобщи, че корупцията е взаимно обогатяващо средство в общуването на хората, тъй като субектите на даване и субектите на получаване могат да променят позицията си в зависимост от възхода или падението на политическата власт<sup>17</sup>.

Един от най-старите в човешката история законодателен кодекс, достигнал до нас, са Законите на Хамурапи<sup>18</sup> (XVIII в. пр. н. е.). Те са общо 282, разделени на 8 групи: изпълнение на правосъдието; защита на царското имущество; защита на частната собственост получена от царя; сделки с недвижими имоти; търговски сделки; семейни отношения и наследство; престъпления против личността; сделки с движимо имущество, свързани с търговията, правото на собственост и правата на гражданите.

---

<sup>14</sup> Азоркин Н. Н., Левченко В. Н., Мартышин О. В., История политических учений / Под ред. О. М. Мартышина. М., Юрист, 1994

<sup>15</sup> Влъчков К., Исторически аспекти на корупцията при източните народи, ВСУ „Черноризец Храбър“, <https://ejournal.vfu.bg/pdfs/korupciq.pdf>

<sup>16</sup> Хрестоматия по истории Древнего Востока: В 2 ч. Ч. 1. М., 1980

<sup>17</sup> Довгало Г. И., Перзашкевич О., В., Прохоров А. А. История Древнего Востока. Мн.: Тетра Системс, 2002

<sup>18</sup> Законникът на Хамурапи (наричан Кодекс на Хамурапи или Кодекс Хамурапи) е сборник със закони на вавилонския цар Хамурапи (1792 - 1750 г. пр. н. е.), открит в Суза (Иран) през 1901 г. Представлява надпис върху стела от черен базалт, който съдържа един от най-древните текстове на антична Месопотамия

В основата на тези закони е принципът за равнозначност на възмездието, популярен в наши дни като „Око за око, зъб за зъб“, който дефинира мерките за борба с корупцията. В параграф 5 са посочени неприемливите действия на съдия, който при анализа на делото издава официален документ с печат, а след това променя решението си. Показателно е, че при откриване на подобна злоупотреба, посочената в официалното решение сума, следва да се изплати от съдията в дванадесет пъти по-голям размер. Освен глоба, корумпираният служител бива съден публично с отстраняване от съдебната зала и лишаване от право да упражнява професията на съдия<sup>19</sup>.

В древен Рим корупцията е била широко разпространено явление, но не може да се твърди, че е в по-големи размери само поради по-значителния обем на сведения за обществено-политическия живот, а това дава възможност да бъде по-добре изследвана.

Известният римски философ Цицерон определя явлението корупция като „социално зло“. Като аргумент в тази насока той изтъква нестабилното състояние на държавата, в резултат на неприлагане и неспазване на законите. Той поставя в основата му - психиката на хората и най-вече тяхната алчност.

Римският поет Ений<sup>20</sup> определя корупцията като безнравственост на силните хора, а Тацит<sup>21</sup> – като нарушаване, заобикаляне на закона с хитрости и подкупи.

---

<sup>19</sup> Акимова, Н.В., Истории коррупции и особенности борьбы с ней // История государства и права. 2008

<sup>20</sup> Квинт Ений (на латински: Quintus Ennius, 239 - 169 пр.н.е.) е древноримски поет, смятан за баща на римската поезия

<sup>21</sup> Публий Корнелий Тацит (или Гай) (на латински: Publius Cornelius Tacitus, Gaius) е известен римски историк и политик



Понятието корупция за първи път се среща в римското право и с него се определя дейността на лица, насочена към нарушаване на нормалния ход на съдебния процес или на управлението.

Според известния италиански философ, държавник и историк от времето на Ренесанса – Николо Макиавели<sup>22</sup>, именно в римското право терминът корупция придобива собствена юридическа форма. Считан за родоначалник на идеята за модерната държава, Макиавели сравнява корупцията с болест, която в началото трудно се разпознава и лесно се лекува, а по-късно лесно се разпознава, но е почти невъзможно да бъде излекувана. Според него повлияният от корупция народ много трудно остава свободен<sup>23</sup>.

Тома Аквински<sup>24</sup> разглежда корупцията като проява на корумпираната същност на обществото.

През Средновековието се формира ново разбиране за корупцията не само като антисоциално явление, което съпътства човечеството, но и като явление, което обхваща цялото общество. Именно в този период понятието корупция започва да се разглежда като принцип на отклонения от закона. Като основни причини могат да се посочат: бързото развитие на паричните отношения, нарастването на държавния апарат и преплитането на интересите на държавната власт с частните интереси, което е в противоречие с принципите, заложиени в римското законодателство.

С появата на централизираните държави в Европа се отбелязва нов етап във формирането на съвременния смисъл на понятието корупция. Борбата за

---

<sup>22</sup> Николо̀ ди Бернардо деи Макиавели (на италиански: Niccolò di Bernardo dei Machiavelli) е италиански философ, дипломат, политик и историк от епохата на Ренесанса

<sup>23</sup> Велкова Л., Корупцията - заплаха за икономическата сигурност, София, 2015, стр. 19, Издателство „ДиоМира”, ISBN 978-954-2977-22-3

<sup>24</sup> Свети Тома Аквински (на латински: Thomas Aquinas; на италиански: Tomasso di Aquino) е италиански богослов и философ.

власт превръща корупцията не само във важен фактор за сигурността на държавата, но и в един от най-ефективните инструменти за завземането на властта. През този период понятието корупция придобива значение на социално „заболяване“, което се проявява предимно в олигархията и при висшите органи на властта.

## **2. Корупцията в България**

### **2.1. Ранна история на корупция в България**

Корените на ранната българска корупция са дълбоко заложени в периода преди Освобождението. Актуален закон в областта на наказателното право до 1896 г. е Отоманският закон от 1858 г. В него присъства отделна част, в която корупцията се разглежда като престъпна дейност. Посочени са правните норми, които се прилагат спрямо „пасивен подкуп“<sup>25</sup> и „активен подкуп“<sup>26</sup>. Корупцията е част от „естествения ред“ в Османската империя. Ръкополагането на висши духовници става след като те платят на централната власт – дори Софроний Врачански е ръкоположен за свещеник след като котленските чорбаджии са принудени от владиката да заплатят определена сума. Бакшишът и рушветът трайно присъстват в българската икономическа и социална култура. Твърди се, че когато чорбаджиите изпаднат във финансови затруднения, те стават инициатори за построяване на църква или училище с тайната надежда, че това ще им даде възможност да се „облагодетелстват малко“ с общите пари.

След Освобождението в България се установява корумпиран и клиентелистки политически модел, при който политическите партии носят отделни характеристики на организации от „мафиотски“ тип. Ориенталските

---

<sup>25</sup> Чл.68 наказание с временен затвор в крепост и отстраняване от служба за шест години

<sup>26</sup> Чл. 69 предвижда същото наказание

навици си остават заложени в българската административна система. Голяма част от държавните и общински служители доброволно приемат да бъдат корумпирани от властта. Чиновничеството вече е в позиция не само да дава подкупи, но и да приема такива. Броят на държавните и общински служители се увеличава значително. Политиците бързо възприемат значението на чиновническите постове, които могат да се предлагат като награда за заслужилите партийни активисти. Държавните и общински служби стават важна част от привилегиите, които всяко ново правителство определя за своите привърженици.

През този период се отчита непропорционално увеличаване на броя на чиновниците, спрямо разширяващите се функции на държавата. В края на XIX век България изпреварва по брой чиновници дори страни с утвърдени бюрократични традиции<sup>27</sup>.

## **2.2. Корупцията в България след Освобождението**

По време на управлението на цар Фердинанд<sup>28</sup> се налага практика - при назначаването на правителствата да се правят дребни жестове и да се раздават различни подаръци на отделни политици и висши държавни служители. По този начин сред тях се провокира сребролюбие, доразвиват се користните им нагласи и се допринася за задълбочаването на проблемите на българската

---

<sup>27</sup> Към 1899 г. в България на 1000 души население по различни изчисления се падат между 10 и 12 чиновници. За сравнение в Германия съотношението е 5 чиновника на 1000 души

<sup>28</sup> Фердинанд I е княз на България от 7 юли 1887 г. до 22 септември 1908 г., когато е обявена Независимостта на България и цар на България от 22 септември 1908 г. до абдикирането му на 3 октомври 1918 г. Той управлява България в продължение на 31 г. и се превръща в най-дълго управлявалия монарх в Третата българска държава.

политическа система и моралното обезличаване на политическия елит. Не случайно Фердинанд е оприличаван с турския султан Абдул Хамид<sup>29</sup>.

Ранният етап от развитието на българското княжество, примитивната икономика и следосвобожденския ентузиазъм предопределят наивните и относително ограничени прояви на корупцията. Тя става част от „естествения ред“ в икономическия и социалния живот<sup>30</sup>.

Много от българските държавници от края на XIX век и началото на XX век провеждат политика, която насърчава корупцията<sup>31</sup>. Това е предпоставка за налагането на корумпиран политически модел в страната<sup>32</sup>.

Най-трудно забележима, но пряко касаеща всички българи, е корупцията на общинско ниво. Столичната община като най-голяма в страната дава

---

<sup>29</sup> Освобождението донася на българите замяната на един деспот с друг, който използва конституционни средства, за да закрепи властта си, но не променя разбиранията за начините на управление. Първото българско правителство е съставено на 5 юли 1879 г., а от 9 юли същата година датират първите сведения за корупция. Те засягат съдебната система и администрацията. Съдиите са обвинявани, че злоупотребяват с властта си за лична полза и в полза на свои роднини и приятели. За административните служители се твърди, че умишлено забавят издаването на определени документи, за да принудят нуждаещия се да им даде рушвет. Обвинения за корумпираност не подминават дори Иван Вазов, като председател на Окръжния съд в Берковица.

<sup>30</sup> В първите години след Освобождението корупцията придобива по-примитивни форми, но не изчезва. Данните обхващат военните доставки и дипломатическите служби. През 1882 г. стойността на мебелите в българското агентство в Букурещ не достига и половината от сумата, която е изразходвана за обзавеждането му. В публикация в периодичния печат през февруари 1880 г., се посочва, че представители на местния пограничен батальон в Кюстендил произволно вземат пари от пътници и търговци и не пускат тези, които не са си платили подкупа за преминаване през границата. В началото на 1881 г. вестник „Български глас“ разкрива, че секретарят на Околийския началник на Трявна - Илия Бонев (роднина на вътрешния министър П. Р. Славейков) принуждава жителите от околните села да го снабдяват с дърва.

<sup>31</sup> Сред по-известните от тях са Стефан Стамболов, Константин Стоилов, Михаил Такев, Д. Тончев, Тодор Иванчов, Рачо Петров, Михаил Савов, Иван Евстатиев Гешов, Стефан Бобчев, Михаил Маджаров и др.

<sup>32</sup> Част от този модел е масовото купуване на гласове преди избори.

възможности за генериране на най-големи печалби<sup>33</sup> от обществените поръчки.

Останалите общински управления и кметове също експлоатират ефективно по-скромните си правомощия<sup>34</sup>. С най-ограничени възможности остават кметове в селата, които продължават да събират глоби, като задържат парите за себе си, злоупотребяват с общински земи и т.н.

Като негативна характеристика на ранната българска корупция може да се посочи нейната „недоказуемост“, както и фактическа ѝ безнаказаност. Това до голяма степен се дължи на факта, че действащата съдебна система е обект, както на корупция, така и на силно политическо влияние. Опитите за налагане на наказания на корумпирани министри завършват с фактически неуспех, като присъдите се прилагат по-скоро за политически престъпления, а не толкова за корупция<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Интересен е казусът, отнасящ се до доставката на бронзовите лъвове за Шарения мост. В архитектурния проект за столицата от края на XIX век е предвидено за украса на моста да бъдат монтирани четири бронзови лъва и фенери. При осъществяването на тяхната доставка се откриват действия от страна на кмета Д. Петков и директора на техническото отделение на общината А. Начев, които определено се разминават с добрите практики при обществените поръчки. На 5 октомври 1890 г. Виенската фирма „Р. Вагнер и Сие“ предлага оферта за изработване и монтаж на необходимите лъвове и фенери. Стойността на цялата поръчка е оценена от австрийците на 18 250 лева. Тази оферта обаче не е приета и обявения търг се проваля. По-късно същата поръчка е възложена на същата фирма, но вече въз основа на т. нар. принцип на доброволното съгласие. Цената на доставката обаче необяснимо се повишава повече от два пъти и става 37 500 лева. Причините за оскъпяването на лъвовете остават неизвестни.

<sup>34</sup> Бившият кмет на Пирдоп Г. Костадинов опрощава глоби на леки жени срещу „нощни посещения“ от тяхна страна. Към извършените от него корупционни действия могат да се прибавят - отдаването на търг на общински пасища като наемът е присвоен от кмета, произволно намаляване на някои такси за определени хора, сключване на общински заеми без необходимото разрешение на общинския съвет, присвояване на част от общинската мера и раздаване на общински имоти, закупуване на добитък и други материали за общината, като в разписките се отбелязва по-голяма сума от реално заплатената и т.н.

<sup>35</sup> През март 1888 г. командирът на Първи Софийски пехотен полк Христо Попов, заедно с други офицери е обвинен в тежки корупционни престъпления: фалшифициране на правителствени парични документи, с които съзнателно се изтеглят пари от хазната; незаконно създаване на таен фонд, средствата от който са използвани за лична облага; опит

### 2.3 Корупцията в новата история на България

След Втората световна война се регистрира повишено партийно влияние, което води до увеличаване на партийната корупция. Партиите постепенно започват да получават финансови средства от големите фирми и корпорации, които в замяна на това разчитат на защита на техните интереси. Всичко това се превръща в международен проблем, поради факта, че предлагането на различни облаги на висшите длъжностни лица се налага като масова практика. Много от държавите започват активна борба срещу тези злоупотреби.

В Новата история на България настъпват промени в корупционния модел. Първият български капитализъм налага директен начин за ограбване на държавата, за размиване на границата между лично и обществено, между частно и държавно.

При тоталитарзма корупцията се възприема като неофициална държавна политика. Това е периодът на „всесилния“ чиновник, т.е. няма пазарни сили, които да коригират неговото поведение, липсва опозиция, която да упражнява политически натиск за прозрачност, присъства единствен коректив, а именно – вътрешнопартийният.

Най-високите нива на корупция са регистрирани в страните от „Третия свят“ и в голяма част от бившите социалистически държави.

През 90-те години на ХХ век започват да се регистрират много длъжностни престъпления и безгранична корупция. Всичко това не подминава

---

за вземане на подкуп от войници; съзнателно унищожаване на следствено дело срещу войници-евреи за бягството им от бойното поле по време на Сръбско-българската война от 1885 г. Майор Попов е признат за виновен и осъден на четири години затвор. Това обаче не възпрепятства политическата му кариера. Той става кмет на столицата и министър на правосъдието в правителството на Васил Радославов (1913-1918 г.).

и нашата страна. Благоприятна среда за създаване и развитие на корупционни практики е незаконната приватизация (раздържавяването). „Срастването“ между изпълнителната власт, съдебната система и мафията са сериозна предпоставка за разпространението на корупция в особено големи размери.

В българските условия темата корупция придоби все по-голяма актуалност през последните две десетилетия на Прехода. В началото на промените през 1989 година в България собствеността върху средствата за производство е държавна и общинска, а степента на държавна регулация върху икономиката е голяма. В тези условия процесът на раздържавяване и икономически реформи, на ограничаване влиянието на държавата върху икономиката и обществото, е съпътстван с непрестанни съмнения и обвинения за наличие на корупционни практики. Нещо повече – за голяма част от българите процеса на приватизация представлява огромна съвкупност от корупционни схеми, която предопределя обогатяването на малцинството от населението за сметка на обедняване на огромното мнозинство.

На темата корупция са посветени редица трудове на чуждестранни и български изследователи. Авторитетни анализаторски екипи на неправителствени организации (като Центърът за изследване на демокрацията, Центърът за либерални стратегии, Коалиция 2000) провеждат изследвания и представят пред обществото и институциите анализи, изводи и конкретни насоки за превенция и противодействие на корупцията.

Поради своята значимост, мерките за превенция на корупцията намират място и в дневния ред на редица организации и финансови институции, като ООН, Световната банка, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Съвета на Европа, Европейският съвет и др. Проблематиката за превенция на корупцията е колкото позната, толкова и предоставяща

възможности за нови изследвания и интерпретации, адекватни на процесите, базирани на знанието и добрите практики.

Темата за корупцията е болезнена за българското общество. Както отбелязват и самите автори в резюмето на проекта „Корупционната България“, „корупцията и злоупотребата с власт са основен проблем за България през изминалите години от падането на Берлинската стена<sup>36</sup>“. Те могат да се определят като основна причина за провала на българския преход към демокрация. Водещи световни агенции определят България като най-корумпираната държава в Европа.

Разпространението на корупционните практики във всички сфери на обществения живот, липсата на реални усилия от страна на държавата да ограничи този процес, неефективно работещата съдебна система и липсата на справедливост са сред най-сериозните фактори, които ограничават развитието на гражданското общество и предизвикват мащабна емиграционна вълна, която поставя страната в демографска криза. Корупционните реалности от последните години, представляват доказателство за това, че корупционните практики са завладели държавните институции в степен, която застрашава националната сигурност и представлява пряка заплаха за държавността.

### **3. Теоретични постижения в изследването на корупцията**

Корупцията е сериозна пречка за нормалното функциониране на всички обществени механизми. Тя възпрепятства провеждането на социални реформи в националното стопанство и поражда недоверие към държавните институции от страна на гражданите и обществото.

---

<sup>36</sup> <https://desebg.com/knigi/2935--1989-1996>



В съвременните условия корупцията се явява сериозна заплаха за икономическата и националната сигурност на държавата. Това налага необходимостта от изясняване на същността и съдържанието на понятието корупцията, изработването и прилагането на мерки за превенция и противодействие в интерес на гражданите, обществото и държавата.

### **3.1 Определение и значение на понятието корупция**

Съвременното значение на понятието корупция се формира, когато тя става неразделна част от обществения живот в повечето европейски държави. Корупцията се разглежда като подкупност и продажност на чиновници или на държавни длъжности лица, както и на обществено-политически дейци.

Значението на понятието корупция е етимологически свързано с латинската дума „corruption“, която в буквален превод означава „разваленост“, „изхабеност“, „лошо състояние“.

Корупцията е не само юридическа категория, макар да има правно определение, което означава, че извън предмета на юрисдикцията остава една голяма група от лошо идентифицирани и като правило неподлежащи на изява и установяване с обичайните правни средства аморални корупционни прояви.

Корупцията не е понятие на наказателното право, тя е понятие на разговорния български език, на политологията, на социологията, на управлението и т. н. Може да се определи като събирателно понятие, в което се включват множество явления от съвременната действителност. Това прави понятието неподходящо за използване в наказателното право, като вместо него в това правно направление, законодателят използва понятието подкуп. В текстовете на Наказателният кодекс (НК) няма определение за корупция.

Според действащият НК, чл. 301. (1) 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 наказание лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева<sup>37</sup>.

По смисъла на чл. 93 т. 7 от НК, на длъжностното лице е възложено да изпълнява със заплата или безплатно, временно или постоянно:

- служба в държавно учреждение;
- ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество в държавно предприятие, кооперация, обществена организация, друго юридическо лице или при едноличен търговец, както и на частен нотариус и помощник нотариус.

В българското законодателство няма правна дефиниция за понятието корупция, която да е валидна и в международното пространство.

Едно от възприетите определения дефинира понятието корупция като злоупотреба с икономическа, политическа, административна и съдебна власт, която води до лично или групово облагодетелстване.

Второто възприето и разпространено определение е, че корупцията е искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга облага или обещаването на такава, което засяга изпълнението на задължение, изискващо се от приемащия подкупа.

Българският тълковен речник дава следното определение за корупция: покварявам, развращавам някого, обикновено политически деец или длъжностно лице чрез даване на подкупи и други материални облаги.

---

<sup>37</sup> Наказателен кодекс, обн. ДВ, бр. 26 от 2 Април 1968 г., доп. ДВ, бр. 108 от 22 Декември 2020 г., изм. ДВ, бр. 9 от 2 Февруари 2021 г.

Ако това определение се възприеме в практиката, може да се обобщи, че в основата на корупцията лежи незаконна двустранна сделка, т. е. в корупционното отношение са въввлечени две страни: (1) корумпиращ и (2) корумпиран. Самият акт на корупция винаги е свързан с активно действие на едната от страните – тази на корумпиращия. Това означава, че корумпиращият извършва действието по корумпиране винаги съзнателно. Корумпирането не може да бъде случайно и без да преследва определен резултат. Корумпиращият може да бъде всяко лице, независимо от длъжностната или обществената му характеристика.

Втората страна е тази на корумпирания. Корумпиран е всеки, който приема неполагачи му се блага и злоупотребява с общественото доверие. Корумпирано може да бъде длъжностно лице, което в личен или частен интерес получи неполагачи му се блага, за да извърши или да не извърши определено действие във връзка с неговите служебни и обществени задължения.

Тази интерпретация е най-близко до всекидневното разбиране на корупцията, но тя е твърде обща и не може да послужи нито за целите на научните изследвания, нито като правно определение на това понятие.

Друга дефиниция за корупцията се предлага в юридическия речник, а именно: „Антиобществено явление, характеризиращо се с морална поквара на личността или социална група и с противозаконно използване на служебно или друго положение за получаване на противозаконна облага“.

В редица международни документи се срещат различни възгледи и схващания за корупцията.

В Преамбюла на Конвенцията на ООН срещу корупцията тя най-общо се определя като заплаха за стабилността и сигурността на обществото и държавата, която подкопава демократичните институции и ценности и е

свързана с другите форми на престъпност<sup>38</sup>. В член 8 на Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност<sup>39</sup>, известна още като Конвенцията от Палермо, корупцията се разглежда като „умишлени престъпни деяния, които включват:

➤ обещаване, предлагане или предоставяне на публично длъжностно лице, пряко или чрез посредник, на недължима изгода за него или за друго физическо или юридическо лице с цел длъжностното лице да извърши или да се въздържа от действия в изпълнение на служебните си задължения;

➤ искането или приемането от длъжностно лице, лично или чрез посредник, на недължима изгода за него или за друго физическо лице или юридическо лице с цел длъжностното лице да извърши или да се въздържа от извършване на действия при изпълнение на служебните си задължения.

В тази Конвенция понятието корупция се ограничава до престъпление, т. е. не са включени - закононарушението, дисциплинарните и административните нарушения.

В изготвената от Съвета на Европа Гражданска конвенция за корупцията<sup>40</sup> се дава следното определение: „Искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща облага или обещаването на такава, което засяга надлежното

---

<sup>38</sup> Конвенция на ООН срещу корупцията, приета с резолюция 58/4 на Генералната асамблея от 31 октомври 2003 г. Ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 3.08.2006 г., обн. ДВ, бр. 66 от 15.11.2006 г. издадена от Министерството на правосъдието, обн. ДВ, бр. 89 от 3.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г.

<sup>39</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. [cited 20.07.2015]. Available from: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orgcrime.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml)

<sup>40</sup> Ратифицирана със закон, приет от 38-то НС на 10.05.2000 г., обн. ДВ, бр. 42 от 23.05.2000 г. издадена от Министерството на правосъдието, обн. ДВ, бр. 102 от 21.11.2003 г., в сила за Република България от 1.11.2003 г.

изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава”.

В приетата от Съвета на Европа Конвенция за борба с корупцията<sup>41</sup> са посочени и различни категории лица, които се визират като субекти на потенциални корупционни действия, а именно:

- Национални длъжностни лица и членове на национални публични събрания.
- Чужди длъжностни лица и членове на чужди публични събрания.
- Служители на международни организации и членове на международни парламентарни събрания.
- Съдии и служители на международни съдилища.
- Лица, които ръководят или изпълняват работа в частни юридически лица.

Може да се обобщи, че в разгледаните документи липсва точна дефиниция на понятието корупция, като това донякъде се компенсира от детайлното изброяване на формите на корупционно поведение.

Според Лидия Велкова<sup>42</sup> анализът на съвременните научни дефиниции на корупцията показва, че една част от изследователите приемат тезата, че корупцията е социално-правно явление, обхващащо както неморалното, така и незаконното поведение.

Други приемат обстоятелството, че корупцията е обществено опасно явление, в което се включват само престъпленията, и всичко останало може да се разглежда като нещо, което я съпътства или обуславя.

---

<sup>41</sup> Ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 3.08.2006 г., обн. ДВ, бр. 66 от 15.11.2006 г. издадена от Министерството на правосъдието, обн. ДВ, бр. 89 от 3.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г.

<sup>42</sup> Велкова Л., Корупцията - заплаха за икономическата сигурност, Издателство „ДиоМира”, ISBN 978-954-2977-22-3, 2015

Трета група изследователи ограничават корупцията до подкуп, а други обществено опасни или вредни деяния следва да се считат само за престъпления, свързани с корупцията<sup>43</sup>.

В широк смисъл корупцията се разбира като явление, което разрушава държавния апарат и води до деградация на механизма на функциониране на публичните институции.

Обобщавайки посочените по-горе дефиниции за понятието корупция може да се направи заключение, че за практическото ѝ реализиране са необходими четири компонента:

- Служител или група служители в общественния сектор.
- Дискреционна власт (властта, при която се дава възможност на държавен орган или длъжностно лица да взема решения по свое собствено усмотрение).
- Злоупотреба с публична власт от страна на служител.
- Извличане на лична или на групова полза от служителя или служителите.

Обобщеният модел описващ факторите, влияещи върху размера на корупцията, е<sup>44</sup>:

$K$  (корупция) =  $M$  (монополно право) +  $B$  (възможност за вземане на решения по усмотрение/дискреционна власт/ –  $O$  (отговорност)

---

<sup>43</sup> Велкова Л., Корупцията - заплаха за икономическата сигурност, София, 2015, стр. 19, Издателство „ДиоМира” ISBN 978-954-2977-22-3

<sup>44</sup> Нончев А., Дефиниции, сфери и форми на корупцията, Учебно помагало „Антикорупция”, Център за изследване на демокрацията. С. [cited 20.07.2015]. Available from: <http://www.anticorruption.bg/artShow.php?id=1279>

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

Корупцията обикновено се свързва с определени сфери на дейност, в които държавата или големи икономически субекти имат монополни права и възможности за упражняване на изключителни правомощия върху определени ресурси.

„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 допускане корупционните практики имат най-голямо присъствие 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 определен частен интерес или да осигури доход”<sup>45</sup>.

### **3.2 Типология и форми на корупцията**

Най-разпространените форми на корупция са:

- Подкуп – предлагането, даването, получаването или искането на нещо ценно за оказване на влияние върху действията на публичните служители.
- Непотизъм/шуробаджанашина – привилегироване или толериране на близки, родственици или приятели от лица, притежаващи публична власт.

---

<sup>45</sup> Пак там

- Присвояване – злоупотреба с финансови средства, които са под контрола на държавните служители.
- Измама – злоупотреба с неверни искове за придобиване на ползи.
- Изнудване – упражняване на принуда с цел извършване на определени действия или бездействия.
- Конфликт на интереси – ситуация на ясно очертана несъвместимост на служебно положение с частни интереси на длъжностно лице.
- Клиентелизъм – процес, при който политици и високопоставени служители покровителстват и поставят в лична зависимост служители с по-нисък ранг.

Съществуват различни критерии за разграничаване на формите на корупция, но тъй като тя се проявява преди всичко във взаимодействието на публичния сектор с гражданите и бизнеса, най-често срещаните са:

***В зависимост от поведението на субекта в корупционното отношение – „активна“ и „пасивна“ корупция***

- Активната корупция се дефинира като „умишленото действие на всяко лице, което обещава или дава, пряко или чрез посредник, облага от какъвто и да е вид, за него или за трета страна, за да извърши или да не извърши действие в съответствие със служебните му задължения“<sup>46</sup>.
- Пасивната корупция е „умишленото действие на служител, който пряко или чрез посредник, иска или получава облаги от какъвто и да е вид за себе си или за трета страна, или който приема обещание за такава облага, за да извърши или да не извърши действие в съответствие с неговите задължения“<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Нончев А., Дефиниции, сфери и форми на корупцията, Учебно помагало „Антикорупция”, Център за изследване на демокрацията. С. [cited 20.07.2015]. Available from: <http://www.anticorruption.bg/artShow.php?id=1279>

<sup>47</sup> Пак там



### ***В зависимост от мащаба – „голяма“ и „малка“ корупция***

➤ Голяма е корупцията, в която са въввлечени висши държавни служители, политици и бизнесмени, вземащи решения за разпределение на значителни ресурси.

➤ Малката корупция обикновено се осъществява от служители с по-нисък ранг, които непосредствено контактуват с граждани и с представители на малкия и средния бизнес. Тя има по-масов и ежедневен характер и е свързана с по-малки мащаби на финансови плащания, подаръци и услуги.

В този смисъл е необходимо да се уточни, че когато става дума за „голяма корупция“, границите между активната и пасивната корупция могат да се определят като неясни. В подкрепа на тази констатация е и факта че тя е свързана с използването на по-сложни и по-фини механизми, в които посредниците имат ключова роля. При нея, злоупотребите, облагите и социално-икономическите последици са в много големи размери, а проявите ѝ са при минимална видимост и при договаряне на взаимните изгоди<sup>48</sup>.

### ***В зависимост от начина на реализиране на корупционния акт:***

➤ Даване на подкуп на едно служебно лице, при което действието се извършва на „четири очи“. В този акт доказуемостта на извършеното действие е максимално затруднена и това го прави предпочитан начин за осъществяване на корупционни действия<sup>49</sup>.

➤ Даване на подкуп на няколко длъжностни лица, свързани професионално и изпълняващи съвместно определени функции. В такива

---

<sup>48</sup> Велкова Л., Корупцията - заплаха за икономическата сигурност, София, 2015, стр. 37, Издателство „ДиоМира“ ISBN 978-954-2977-22-3

<sup>49</sup> Анतिकорупция, учебно помагало, Коалиция 2000  
<https://www.peshtera.bg/documents/anticor/02.pdf>

групи съществува изразена „корупционна“ солидарност, която е от особено значение<sup>50</sup>.

➤ Даване на подкуп с участието на посредник – наблюдава се в случаите, в които между двамата участници в корупционното действие не съществуват вече установени отношения или в такива, в които служебното лице има възможност да остане анонимно. В конкретния случай се търсят услугите на трето лице, чрез което се договарят условията и параметрите на корупционната сделка.

#### **4. Нормативна рамка за превенция и противодействие на корупцията**

Представеният анализ разглежда систематично антикорупционните политики в България и в други европейски страни. Авторът няма претенции за изчерпателност и всеобхватност, тъй като изследваната тема е твърде широка.

##### **4.1 Европейско законодателство**

През последните 20 години в страните от Европейския съюз се наблюдава тенденцията за прецизиране на антикорупционните мерки в посока обособяване на отделни системи от закони и органи за борба с корупцията. През втората половина на XX век някои страни членки на ЕС установяват, че с глобализацията на икономиката се увеличават мащабите на корупцията и търговията с влияние, а заедно с това се появяват все по-модерни и организирани методи за тяхното осъществяване. Разследващите и оперативните органи все по-трудно успяват да разкриват и да противодействат на корупцията, на финансовите и данъчни измами, на търговията с влияние,

---

<sup>50</sup> Пак там

злоупотреба с власт и др. Тези престъпления изискват специализиран подход и задълбочен експертен потенциал в различни области – финанси, макроикономика, международно право, търговия и т.н. Това са причини, поради които повечето европейски страни започват реформа в антикорупционното си законодателство и създават отделна система от антикорупционни органи.

През 1973 г. в Дания е създадена Прокуратура за икономически престъпления, и като част от извършената реформа в съдебната система в Белгия през периода 1998 – 2001 г. е обособен Централен офис за борба с корупцията, който се състои от следователи, финансови и технически експерти.

През 2002 г. в Румъния е създадена Национална дирекция „Антикорупция“, която е част от прокуратурата, но има изключителен мандат върху разследването на корупционни престъпления, търговия с влияние и данъчни измами. Румънската антикорупционна прокуратура е създадена по модела на испанската Прокуратура за борба с икономическите престъпления и корупцията, която през 2007 г. променя своето име на Специализирана прокуратура за борба с корупцията и организираната престъпност<sup>51</sup>.

В отговор на необходимостта от специализиран подход към корупционните престъпления, през 2003 г. е подписана Конвенцията на ООН за борба с корупцията<sup>52</sup>, като две от основните задължения на страните по нея са:

- Създаване на специализирани разследващи (наказателни) органи за борба с корупцията.
- Създаване на специализиран административен орган за превенция на корупцията.

---

<sup>51</sup> Special Prosecutors Office against Corruption and organized Crime (ACPO)

<sup>52</sup> Конвенция на ООН срещу корупцията - <http://goo.gl/EwJCXC>

## 4.2 Национално законодателство

През 2017 г. и 2018 г. в България се провежда цялостна реформа на правната и институционална уредба за борба с корупцията. Реформата допринася за подобряване на сътрудничеството между съответните органи. През първата половина на 2020 г. стартират редица разследвания на високо равнище, като за голяма част от тях са повдигнати обвинения. Въпреки това продължават да са налице значителни предизвикателства, регистрирани от проучванията на обществените нагласи, които показват много ниско равнище на доверие в институциите за борба с корупцията. Необходимо е да бъдат постигнати резултати по отношение на окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. В различни доклади и анализи през годините сложната и формалистична българска система на наказателно-процесуалното право е посочвана като пречка пред ефективното разследване и наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта<sup>53</sup>. Този въпрос е поставен и от фондация „Антикорупционен фонд“, която посочва, че формализмът на наказателното производство възпрепятства разработването на иновативни и оригинални стратегии за разследване<sup>54</sup>. Действащата правна рамка урежда конфликта на интереси, но въпреки това съществуват резерви по отношение на лобирането (което все още не е уредено от закон), на прозрачността и предвидимостта на законодателния процес.

Корупцията и свързаните с нея престъпления са уредени в особената част на българския Наказателен кодекс. Цялостното изпълнение на Рамковото решение 2003/568/ПВР на Съвета относно борбата с корупцията в частния

---

<sup>53</sup> Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка (SWD (2019) 392 final).

<sup>54</sup> Информация, предоставена от фондация „Антикорупционен фонд“ за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

сектор може да се отчете като задоволително<sup>55</sup>. В България само физическите лица могат да носят наказателна отговорност. Юридическите лица подлежат единствено на административни санкции по смисъла на Закона за административните нарушения и наказания. В информация, предоставена от националните органи, се изтъкват няколко недостатъка в правната уредба, включително насърчаването на добросъвестно процесуално поведение, чрез изключване на наказуемостта или налагане на по-леки присъди в случаите, когато лицата, извършили престъпление, чрез даване или получаване на подкуп доброволно съобщят за това и окажат съдействие на разследващите органи<sup>56</sup>.

В последните двадесет години в България са приети шест антикорупционни стратегии, като недостатъците на всяка една от тях се повтарят – недостатъчна конкретност на поставените мерки и индикатори, хаотичност на действията по изпълнението и липса на последователност.

**През 2001 г. е приета Национална стратегия за противодействие на корупцията**, а през 2002 г. с решение на Министерски съвет е създадена Комисия за координация на работата за борба срещу корупцията (ККРБК) с председател министъра на правосъдието<sup>57</sup>. В стратегията и в програмата за нейното изпълнение преобладават цели и мерки с пожелателен характер, но без конкретни индикатори.

**През януари 2006 г. е изготвена нова антикорупционна стратегия – Стратегия за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията, 2006-2008 г.**, която предвижда на мястото на ККРБК да бъде

---

<sup>55</sup> COM (2019) 355 final.

<sup>56</sup> Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., стр. 44.

<sup>57</sup> Програма за изпълнение на национална стратегия за противодействие на корупцията - <http://www.anticorruption.bg/ac/bg/coalition/Resolution84andProgram-BG.pdf>

създадена нова Комисия по превенция и противодействие на корупцията (КППК) с председател министъра на вътрешните работи, която да координира изпълнението на стратегията.

**Посочените две стратегии са последвани от Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (2009 - 2014 г.)<sup>58</sup>**, чийто основен инструмент е Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР). Чрез интегрираната стратегия се предлагат препоръки за намаляване на разпространението и влиянието на корупцията и организираната престъпност на различните нива на управление, като същевременно в този процес се предоставя възможност за участие на институциите, бизнес секторът и гражданското общество. Отговорност за координирането на стратегията носят Главния инспекторат (ГИ) и Комисията по превенция и противодействие на корупцията (КППК) към Министерския съвет. Ангажирани с прилагането на Стратегията са и инспекторатите към министерствата и правителствените агенции, както и областните администрации. Тези структури трябва да предложат отделни планове за действие за определен период от време, както и да изготвят доклади за изпълнението им. Плановете за действие трябва да предвидят мерки, съобразени с шест приоритетни линии. Приоритетна политика за реализирането на стратегията е изграждането на трайно сътрудничество между държавните институции, гражданското общество, медиите и бизнеса. В стратегията са заявени целта, очертани са подцелите и насоките за ограничаване на корупцията и организираната престъпност на всички нива на

---

<sup>58</sup> Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (2015-2020) - <http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/C131759E-801F-437C-8F8D-DB147D53B48A/0/anticorrupt.pdf>

държавната власт, местното самоуправление и бизнеса. Основните действия са насочени към:

- постигане на по-ефективни резултати в борбата срещу масовите корупционни практики;
- недопускане на корупционни практики;
- максимално ограничаване на организирана престъпна дейност, ефективно наказателно преследване и отнемане на облагите от нея;
- утвърждаване на България като надежден партньор при осъществяване на политиките за свобода, сигурност и правосъдие.

Планът за действие за превенция и противодействие на организираната престъпност през 2010 г. е приет с Протокол № 10.36 на Министерския съвет от 17 март 2010 г.

**В Стратегията за противодействие и превенция на корупцията (2015 - 2020 г.)**<sup>59</sup> се посочва новия стратегически план на България за мерките, които следва да бъдат предприети в борбата с корупцията. В сравнение с предхождащата я стратегия може да се обобщи, че тя е по-описателна. Въпреки това заключение, в Плана за изпълнението<sup>60</sup> ѝ отново са посочени недостатъчно конкретни мерки. Прекалено общо формулираните цели и мерки, както и липсата на конкретни качествени и количествени индикатори, на базата на които да се прави оценката за изпълнение на Стратегията и Плана за действие, превръщат тези документи в поредното пожелание, което води до безрезултатни действия.

---

<sup>59</sup> Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2015-2020 г.) - <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=956>

<sup>60</sup> План за изпълнение на Национална стратегията за превенция и противодействие на корупцията - <http://goo.gl/XLqGuH>

## **Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021 - 2027 г.)**

Новата стратегия за борба с корупцията за периода 2021 – 2027 г. е приета през март 2021 г. Въз основа на констатациите от изпълнението на предишната стратегия са определени нови приоритети по отношение на високорисковите сектори, включително укрепване на капацитета за борба с корупцията, повишаване на отчетността на местните органи и създаване на среда срещу корупцията, способна да реагира своевременно. Стратегията съдържа списък на съответните цели, показатели за изпълнението и отговорните за това органи<sup>61</sup>. Настоящата Стратегия е продължение на усилията на българското правителство при формулиране и изпълнение на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията. В нея се препотвърждават залегналите в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015–2020 г.) принципи на антикорупционната политика:

- върховенство на закона;
- утвърждаване на принципите на доброто управление;
- прозрачност и отчетност в работата на органите и администрацията;
- гарантиране на правата и законните интереси на гражданите;
- последователност;
- систематичност и приемственост при провеждане на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията;
- участие на заинтересованите страни в процеса на вземане на решения.

---

<sup>61</sup> Информация, предоставена от КПКОНПИ, Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021-2027 г.)



В съдържанието на Стратегията са включени седем приоритета и съответните мерки към тях.

1. Укрепване на капацитета и повишаване на прозрачността в работата на антикорупционните органи и звена.

2. Противодействие на корупционните престъпления.

3. Укрепване на капацитета и подобряване на работата на органите, изпълняващи контролни правомощия в администрацията.

4. Повишаване прозрачността и отчетността на местната власт.

5. Освобождаване на гражданите от „дребната“ корупция.

6. Създаване на среда за обществена нетърпимост към корупцията.

7. Своевременен отговор на необходимостта от актуализация на антикорупционните мерки, заложи в националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията, включително в отговор на препоръки, отправени от международните институции.

Към Стратегията е одобрена Пътна карта, която предвижда мерки към всеки един приоритет, действия по изпълнение, индикатори, срокове, очаквани резултати, финансиране и отговорни институции.

Настоящата стратегия отчита, че основните задачи, поставени с документа от 2015 г.: (1) извеждане на приоритетите на държавната политика за превенция и противодействие на корупцията; (2) посочване на конкретни антикорупционни мерки и свързаните с тях държавни политики; (3) очертаване на институционалната система за превенция и противодействие на корупцията; (4) задаване на общи насоки за превенция и противодействие на корупцията, които да намерят отражение в антикорупционните политики в отделните сектори; (5) определяне на механизъм и отговорни институции за прилагане и мониторинг на стратегията, се нуждаят от надграждане.

На тази база се формулират по-конкретни цели за следващия стратегически период с акцент противодействие на корупцията по високите етажи на властта, укрепване на капацитета на създадените през предходния период антикорупционни звена, борба с всички форми на корупция, повишаване на институционалната и обществената нетърпимост към това явление. Стратегията предвижда както задълбочаване и надграждане на работата по някои от предходните приоритети, така и нови приоритети и мерки, обусловени от необходимостта за постигане на конкретни резултати. Мерките за изпълнението на Стратегията са както от административен и институционален, така и от законодателен характер. Настоящата национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България е насочена към изграждането на една по-сигурна, икономически стабилна и ориентирана към бъдещето среда. В дългосрочен план нейното ефективно изпълнение ще доведе до повишаване на доверието на гражданите в държавните органи и администрация. Хоризонтът на Стратегията е до 2027 г. с цел да се осигури достатъчен период от време, през който да бъдат приложени предвидените антикорупционни мерки и да бъде оценена тяхната ефективност. Следва да се отбележи, че изпълнението на Стратегията трябва да бъде колективното усилие, което е предизвикателство за всички участващи групи – държавни и местни органи, администрация, съдебна власт, бизнес и гражданско общество. Успехът зависи от координирани институционални и междусекторни усилия и ще гарантира изпълнение на заложените в Стратегията цели.

В Доклада на Европейската комисия, относно върховенството на закона за 2020 г., се посочва, че борбата с корупцията е от съществено значение за поддържането на върховенството на закона. Корупцията подкопава функционирането на държавата и държавните органи на всички равнища.

Ефективната уредба на противодействието на корупцията, прозрачността и почтеността при упражняването на държавната власт могат да укрепят правната система и да повишат общественото доверие в държавните органи. Борбата с корупцията трябва да се основава на доказателства за разпространението и формата на корупционните практики, на условията, които водят до нейната поява, както и на правните и институционални стимули, които могат да се използват за превенция и противодействие на корупцията.

През последните месеци на 2017 г. управляващите от ПП ГЕРБ и опозицията в лицето на БСП правят пореден опит за изготвяне на проекти за антикорупционни закони. След поредица от обсъждания се приема Антикорупционният закон предлаган от ГЕРБ, а текстът на БСП за такъв се отхвърля. От БСП предлагат единният орган за борба с корупцията да има разследващи функции, като председателят му да се назначава с указ на президента, а неговите заместници да бъдат избирани от Народното събрание.

На 25.10.2017 г. парламентът приема на първо четене антикорупционния законопроект на управляващите и не дава подкрепа за алтернативното предложение на БСП. Това означава, че на второ четене ще се обсъждат само текстовете, предложени от ГЕРБ. На 20.12.2017 г. Парламентът приема на второ четене новия Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество.

Чрез сливането на няколко съществуващи структури, чрез закона се създава Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (наричана по-нататък КПКОНПИ или Комисия за противодействие на корупцията). Компетентността по дела за корупция по високите етажи на властта се прехвърля на Специализирания

наказателен съд, а разследването по такива дела се извършва от специализираната прокуратура.

Ръководството на комисията се избира от Народното събрание. Тя няма да разглежда анонимни сигнали. Парламентът приема правилата, по които ще се избира председател на новия орган. Право да издигат кандидатури имат депутатите. Към посочените кандидатури трябва да има писмени мотиви за професионалните качества на съответния кандидат, както и автобиография. Кандидатите трябва да попълнят декларация за съгласие за проверка за принадлежност към държавна сигурност. Право на становища по подадените кандидатури имат висшите училища, както и неправителствените организации. В становищата могат да бъдат поставени въпроси, които да се отнасят към претендентите за председател. За председател на комисията се счита кандидатът, който е получил гласовете на повече от половината от присъстващи депутати.

Новият Закон се оспорва от президента Румен Радев на 2 януари 2018 г. В мотивите се посочват несъответствие с поставената цел – ефективно противодействие на корупцията, както и отклонения от основни текстове на Конституцията. Според президента не е редно заместник-председателят, както и членовете на комисията да се избират по предложение на нейния председател, защото по този начин целият състав ще е доминиран от политическото мнозинство. Освен това, според президента законът не ограничава възможността от политическо влияние върху дейността на комисията. Ветото на президента е преодоляно от правната комисия на Народното събрание. На 12.01.2018 г. законодателният орган отхвърля ветото на президента върху новия антикорупционния закон. Законът е обнародван в Държавен вестник на 19.01.2018 г. и има за цел да гарантира интересите на обществото чрез:

1. Ефективно противодействие на корупцията.
2. Създаване на гаранции, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите.
3. Предотвратяване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него<sup>62</sup>.

Орган за противодействие на корупцията по смисъла на този закон е Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

Комисията е независим специализиран постоянно действащ държавен орган за осъществяване на политиката по противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество. Притежава статут на юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище град София. Бюджетът ѝ се съставя, изпълнява и отчита според разпоредбите на Закона за публичните финанси.

Само месец след влизането на закона в сила, парламентът гласува първата промяна в него. По предложение на председателя на бюджетната комисия Менда Стоянова, направено при второто четене, с преходна разпоредба в Закона за платежните услуги и платежните системи е актуализиран антикорупционния закон, като се добавят нови правомощия на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ), а именно – да изисква разкриване на банковата тайна и да получава информация от информационните системи на Българска народна банка за сметките на клиентите на банките, за техните задължения, запори, сейфове и др. На Комисията се предоставят и правомощия

---

<sup>62</sup> чл. 2 от ЗПКОНПИ

по управление на имуществото, отнето по реда на предишния Закон за гражданска конфискация.

Правна уредба за борба с корупцията като цяло е налице, но продължават да съществуват предизвикателства. Най-общо като основания за безпокойство могат да бъдат посочени текстове, заложи в новия закон, които на практика обединяват разпоредбите от няколко до момента действащи закони (Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Законът за отнемане на незаконно придобито имущество и Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности), без да има промяна по отношение на превенцията и противодействието на корупцията. С това се обезсмисля законодателното усилие и се излиза извън фокуса на дейността на държавните органи, ангажирани в противодействие на корупцията.

В текстовете на закона понятията са неясно и противоречиво дефинирани. Така например липсва практически разлика между понятията корупция и конфликт на интереси. Липсва дефиниция на понятието корупционно поведение, но за сметка на това се предвижда новосъздадената антикорупционна комисия да използва специални разузнавателни средства (СРС), за да събира тайно информация, свързана с подобно поведение, както и да предприема процедури по конфискация на имущество дори в случаите, когато това е насочено срещу лица, които никога не са заемали публични длъжности. Не се създава възможност за реализация на една от основните цели на закона, а именно – да се реши проблемът с множеството некоординирани функциониращи структури в борбата с корупцията.

Правомощията на новосъздадената антикорупционна комисия не съответстват на върховния закон. Поставянето на президент, народни представители, конституционни съдии и представители на други предвидени

в Конституцията държавни органи (Сметната палата, омбудсмана) под правомощията на една излъчена от политическото мнозинство институция провокира много въпроси. Възможността някоя от трите независими власти да бъде ограничавана от друга власт, може да бъде приета единствено в основния закон по предвидения законодателен ред, което в случая не е обсъждано.

Една от редакциите на закона става причина за множество дискусии и негативи сред обществото. С нея се отменя задължението за заварените общински съветници да декларират несъвместимост до следващия мандат на следващите избори, както и задължението им да декларират имущество и интереси. На практика това елиминира важна дейност по превенция на корупцията за общинските съветници, при които всъщност се регистрира най-масовата проява на голямата партийна корупция.

От създаването си КПКОНПИ се изправя пред редица предизвикателства. През пролетта на 2019 г. стават известни поредица от скандали, добили широка публичност. Те са свързани със закупуването на частни имоти от високопоставени служители под пазарната им стойност. Комисията за противодействие на корупцията не открива доказателства за конфликт на интереси. Скандалът, известен като „Апартаментгейт“, води до оставката на определени висши служители, включително и на председателя на КПКОНПИ. Проучване на Евробарометър показва, че едва 18% от анкетираните българи имат доверие в способностите на КПКОНПИ да се справи със случаите на корупция, като резултатът е с 4 точки по-нисък в сравнение с предходни изследвания на проблема.

Корупцията е сериозна заплаха за правовата държава, демокрацията и правата на човека. Тя ерозира доброто управление, социалната справедливост, ограничава свободната конкуренция, възпрепятства икономическото развитие и застрашава стабилността на демократичните институции, както и моралните

ценности на обществото. Сериозен проблем представлява корупцията по високите етажи на властта и сред служителите в публичния сектор. Проявите ѝ компрометират усещането за държавност и доверието в централните и местни органи, пораждат чувство за социална несправедливост, неравенство и мотивират към незачитане на установения правов ред, поради усещането, че е той е предназначен да облагодетелства едни лица за сметка на други.

Намеренията на правителството се разминават с очакванията на гражданското общество за поемане на наказателна отговорност относно конкретни прояви на корупция. Проявите на конфликт на интереси и облагодетелстване на частни лица за сметка на обществени ресурси остават без отговор от страна на изпълнителната, законодателната и съдебната власт.

Корупцията се е превърнала в неизбежен елемент на комуникация между гражданите и държавните служители, предизвикващ дисбаланси в система на функциониране на публичните власти и водещ до сериозни деформации в правното съзнание на гражданите, които все повече губят вярата си в справедливостта и доверието във властите. Гражданското пространство продължава да бъде стеснено<sup>63</sup> и в определени случаи членовете му са подложени на натиск чрез кампании за оклеветяване, сплашване и негативни коментари<sup>64</sup>. През м. ноември 2020 г. по повод на универсалния периодичен преглед България получава няколко препоръки, свързани с необходимостта от подобряване на гражданското пространство и справяне със сплашването и заплахите<sup>65</sup>. Все още липсват механизми, чрез които правителството да

---

<sup>63</sup> Виж рейтинга, даден от CIVICUS - България. Рейтингите се дават въз основа на петстепенна скала, в която общественото пространство се определя като: отворено, стеснено, възпрепятствано, потиснато и затворено <https://www.civicus.org/index.php/what-we-do/innovate/civicus-monitor>

<sup>64</sup> Информация, получена в контекста на посещението в България

<sup>65</sup> Информация, предоставена от Регионалното бюро за Европа на СВКПЧ за Доклада относно върховенството на закона, 2021 г., стр. 8-9



ангажира гражданското общество, както и ясна визия и разбиране за потенциала на гражданските организации в областта на превенцията и противодействието на корупцията. Ефективната борба срещу корупцията е възможна, но изисква ясно дефинирани цели и колективното участие на държавните институции, съдебната власт, бизнеса и гражданското общество.

## **ВТОРА ГЛАВА**

### **ЗА МОДЕЛА НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО: ГРАЖДАНСКИ СТРУКТУРИ – МЕСТНА ВЛАСТ**

Участието на гражданите и гражданските структури в процеса на формиране на местни политики и вземане на управленски решения е важно условие за открито и социалноотговорно местно управление и самоуправление. Гражданското общество притежава необходимия експертен потенциал и организационни мрежи, за да се справя с въпросите от обществено значение, включително и случаите, отнасящи се до превенция и противодействие на явлението корупция. Едно от основните предизвикателства, които трябва да поеме местната власт, е да предложи ефективни механизми за създаване на отчетна и прозрачна система, която ще успее да подобри административното обслужване на гражданите, както и да върне тяхното доверие.

Партньорството между третия сектор, местната власт и местната администрация е подготовка за адекватно, добро и ефективно управление предвид факта, че те са най-близо до ежедневните проблеми на местната общност и на съответните целеви социални групи. Гражданските структури могат да акумулират ресурс и развиват потенциал за консултиране относно разработването на местни политики и стратегии, за включване в изпълнението на конкретни програми, в мониторинга и оценката на тяхната ефективност. С тази възможност и нейната практическа реализация те стават фактор, както за по-нататъшното демократизиране на местното самоуправление, така и за осъществяване правото на местните общности за добро управление.

Местното самоуправление е безспорно сред критичните точки на демократичното развитие на българското общество. Местните органи и

администрация играят съществена роля за функционирането на държавата в отделните териториални единици, което е в основата на развитието на модерното местно самоуправление. Местната власт е консервативна, както поради обективната недостатъчност на средствата за реформа, така и поради ограничения достъп до инструментите за усъвършенстването ѝ. Това я превръща в една благоприятна среда, в която различни корупционни практики могат да съществуват безнаказани. Корупцията, особено в малките общини, е най-видима и в най-голяма степен влияе върху нагласите на гражданите и отношението им към корупционните практики.

Способността на институциите да провеждат ефективни публични политики и да ограничават корупционните практики представлява условие за ефективност на участието на България в процеса на европейска интеграция. Членството на България в ЕС е както възможност, така и отговорност и ефективен механизъм за борба с корупцията.

Функционирането на съвременното общество в условия на правова държава и пазарна икономика изисква високо ниво на осведоменост на гражданите за действията на управляващите, чувство за гражданска отговорност и активно участие в обществените дела. В този контекст чрез дейността си централните и местни органи осигуряват реализацията на обществените интереси. Взаимодействието между гражданите, пряко или чрез неправителствените организации и местните власти, има фундаментално значение за доброто управление и самоуправление, поради факта, че именно те са най-близо до ежедневните им проблеми и очаквания. По този начин се определя и важността на въпроса за участието на гражданските структури при осъществяване на властта в териториалните общности. Това е една по-осезаема възможност за проява на обществена активност там, където тя има реални измерения.

Съзнавайки необходимостта от утвърждаване на култура на прозрачност и отчетност на местно ниво – там, където се организира всекидневния живот на хората и се реализира огромна част от техните контакти, трябва да се постигне ясно разбиране за възможностите относно активното взаимодействие, прозрачността и отчетността в дейността на местните органи и местната администрация като ефективни форми на противодействие на корупцията.

На практика обаче, в средата на миналия век започват да се забелязват първите симптоми на едно ограничаващо демокрацията явление – увеличаващата се дистанция между гражданите и управляващите институции. Този процес в Европа се забелязва на национално ниво и е особено видим по отношение на институциите на Европейския парламент. Всеобща е тенденцията за намаляване на участието на гражданите, респективно на техните организации в класическите форми за избор и формиране на органите на управление, както на централно, така и на местно ниво. Изборите за Европейски парламент – основната пряка форма за гражданско участие при формирането на институциите в рамките на Европейския съюз – като правило се характеризират с активност, значително по-ниска от тази за националните органи за управление. Тези факти поставят във фокуса на вниманието въпросът за разширяването на демокрацията чрез прилагане на нови форми за включване на гражданите в изготвянето и реализирането на обществените политики. Взаимодействието на конкуриращи се групови интереси на местно ниво определя, както високият залог пред изграждането на ефективна и прозрачна местна власт, така и непосредствената възможност за формиране на нов тип гражданска култура, която може да стимулира обществената съпротива срещу корупционните прояви.

Ефективното участие на гражданите в управлението, консултирането и

партнирането при разработването на приоритетите на развитие, на програми, планове и стратегии, както и в тяхното прозрачно изпълнение и граждански контрол все повече се разглежда, както като белег на демократичност на дадено общество, така и като ключов елемент на доброто управление. Повишава се качеството на публичните политики, вписвайки в тях визията и очакванията на различни сегменти на гражданското общество<sup>66</sup>. Осъществяването на гражданския контрол и участието на неправителствените организации в процеса на изработване и реализиране на местната политика трябва да се наложи като една цялостна стратегия за преосмисляне и ефективно противодействие на корупционните практики в обществото.

Ефективното участие на България в европейския демократичен процес зависи от начините на функциониране на механизмите на демокрацията, включително и тези за взаимодействие между неправителствените организации и структурите на местната власт.

Следвайки различни образци, голяма част от българските общини прилагат различни форми на взаимодействие с третия сектор. Започва процес на включване в нормативната уредба на различни механизми за взаимодействие на организациите на гражданите и институциите на местната власт. На практика обаче, ефективността на това взаимодействие все още не отговаря на реалните обществени очаквания и косвени показатели, като причините за това са, както продължаващата тенденция за намаляване на участието на гражданите в изборния процес, така и относително ниското доверие в органите на местната власт. В България и в други страни от ЕС продължава да бъде актуален въпросът за обхвата и характеристиката на

---

<sup>66</sup> Гражданското участие в публичните политики, Фондация „Междуетническа инициатива за човешки права”, проект „Партньорство на равните възможности”, ОП „Административен капацитет”, С., 2008, стр. 6

взаимодействието между неправителствените организации и структурите на местната власт, за това кои са най-подходящите модели за сътрудничество. Проблем, който подлежи на изясняване и логически свързва гражданските структури и местната власт, са конкретните форми на взаимодействие. Интерес представляват възможностите за участие в работата на местната власт и местната администрация и възникващите в процеса на това участие отношения.

### **1. Основни практики във взаимодействието „граждански структури - местна власт“**

Същността на взаимодействието между третия сектор и местната власт се състои в прилагането на принципите на гражданското участие, които допълват представителната демокрация без да изместват или ограничават ролята на органите на местната власт. Взаимодействието между третият сектор и местната власт може да се разглежда като процес на включване на потенциала на гражданското общество при планиране и изпълнение на политики и на инициативи, финансирани с публични средства за постигане на общите цели на местната общност. Това е процес на осмисляне и ефективно използване на съществуващите механизми за участие на заинтересованите страни в местното самоуправление и управление. Взаимодействието между неправителствените организации и местната власт е динамичен процес, който се характеризира с хоризонтално и вертикално измерение и който не пренебрегва политическата отговорност на гражданите<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Взаимодействие между гражданския сектор и местната власт, Проект „София, Плевен, Сливен - добро управление в полза на гражданите”, финансиран от ОП „Административен капацитет”, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ, С., 2008, стр. 9, [http://www.europe.bg/upload/docs/1\\_PHCP\\_guidi](http://www.europe.bg/upload/docs/1_PHCP_guidi)

Когато механизмите и инструментите са надеждно разработени и прилагани, те осигуряват по-висока степен на ангажираност на гражданите към местните дела и укрепват легитимността на местните институции. Така взаимодействието между неправителствените организации и структурите на местната власт увеличава обществения потенциал за вземане на ефективни решения и общото им изпълнение. Следователно това взаимодействие представлява по-скоро обществен план за действие, отколкото обикновен юридически инструмент, и не може да бъде разбрано само през призмата на разпределението на правомощията<sup>68</sup>.

На практика доброто управление предполага прилагане на различни инструменти за сътрудничество между легитимно избраните органи на управление, гражданите и гражданските структури за решаване на общи проблеми и постигане на общи цели. За да е ефективен моделът на взаимодействието, е необходимо да се изясни както смисъла на този процес, така и характеристиките на отделните страни. Чрез доброто взаимодействие се осигурява по-ефективно формулиране и осъществяване на обществените цели за икономическо и социално развитие. Участието на гражданите в процесите на местното самоуправление подобрява качеството на местните политики и гарантира, че публичните ресурси се насочват към действителните приоритети на общността, като по този начин се създава благоприятна обществена среда и положително отношение към дейността на местните органи на управление.

Взаимодействието между неправителствените организации и местната власт се разглежда като интегрална част от общия цикъл на планиране, реализиране и оценка на постигнатите резултати от провеждането на съответната политика. Целта на този модел е да осигури подходяща

---

<sup>68</sup> Пак там, стр. 13

организационна рамка за взаимодействие между гражданските структури и тези на местната власт така, че тези процеси на практика да подобрят връзката „местна власт – местна администрация – трети сектор“, както и да подкрепи усилията за въвеждане на добри европейски практики в работата на местната власт, включително и повишаване на прозрачността на работата на администрацията, като условие за превенция на корупцията при работа с публичните фондове<sup>69</sup>.

### **1.1. Консултирането като инструмент за взаимодействие между гражданските структури и структурите на местната власт и местната администрация**

Организирането на обществени консултации е най-развитият механизъм за взаимодействие между третия сектор и местната власт. Обществените консултации са двупосочен процес на комуникация между органите на властта и гражданите, чрез който и двете страни се информират за своите гледни точки и позиции. Те са част от цялостния процес на планиране, разработване и прилагане на публични политики, както и процес на ангажиране на заинтересованите страни чрез отворен диалог за изразяване на мнения и становища с цел информирано вземане на решения и постигане на консенсус. Този механизъм може да се използва на конкретен етап от процеса, най-вече при определянето на приоритетите на политиката за местно икономическо и социално развитие или на отделни нейни елементи. За функционирането на устойчив модел на взаимодействие е добре консултациите да не се извършват ad hoc (само по специални случаи), а да бъдат постоянни по предварително зададени параметри и да са ясно регламентирани. Основната цел на

---

<sup>69</sup> Пак там стр. 13



консултациите е да се осигури по-широко участие при формулирането на определени политики, да се провокира чувство за съпричастност и отговорност у гражданите, като по този начин ще се увеличи вероятността за ефективно прилагане на определените мерки и инструменти за постигане на общите цели. Консултирането осигурява условия за развитие на местната политика и гаранции, че тя отговаря на потребностите, интересите и очакванията на местната общност, тъй като именно нейните специфични потребности до голяма степен определят характера и предназначението на политиките. Така се ограничава формулирането на неподходящи или нереалистични цели, и се постига ангажимент от страна на заинтересованите групи към постигане на определени цели. Консултациите, независимо от техния предмет, изискват специфични умения и специални усилия от страна на всички участници. Техниките за провеждане на консултациите трябва да включват и съответните механизми за отчитане на мненията, интересите и схващанията на различните участващи страни при формулиране на политиките, проектите и оценката за тяхното изпълнение. Няма обаче универсално средство и подход, които да са подходящи за всяка страна или ситуация. Често е необходимо съчетание от средства, като може да се наложи те да бъдат приспособени към местните традиции и практики. Изборът зависи и от ресурсите (материални, финансови, човешки), времето и наличните умения.

Освен, че са ефективен метод за отчитане на мненията на гражданите и формулиране на различни перспективи за местното икономическо и социално развитие, консултациите осигуряват надежност и устойчивост на формулираните политики или проекти, тъй като предоставят възможност за разкриване на факторите, които влияят върху успеха и рисковете за съответната политика. Важно е да се подчертае, че резултатите от

консултациите с гражданските структури в процеса на формулиране на политиките и в процеса на вземане на решения имат незадължителен (препоръчителен) характер за вземащите решения. На практика, това означава, че във всеки конкретен случай консултирането с неправителствените организации и допитването до тях зависи изцяло от волята и преценката на съответния държавен орган. Независимо от това, задължително условие за запазване и поддържане на доверието в институциите, е осигуряването на обратна връзка за участващите в процеса организации.

В най-общи линии консултативният процес може да бъде осъществяван по официален път чрез консултативни форуми, чрез искане на становище или мнение от заинтересованите страни, както и като система от неформални срещи или дискуссионни форуми с участието на заинтересованите страни и широката общественост. В световната практика консултативните съвети са една от най-популярните форми за координация и за провеждане на структуриран диалог между държавните институции, социалните партньори, бизнеса и неправителствените организации.

• **Изграждане на консултативни съвети** (извън регламентирания по Конституция и закон) - в работата на консултативните съвети участват екипи от доказани и уважавани професионалисти, известни на обществеността и с отношение към поставените проблеми. Инициативата обикновено е на конкретен човек във властта, който търси не само законова, но и обществена легитимност на своите решения. Консултативните съвети са предимно експертни органи, но те имат и публичен характер. Работата им е отговорна, защото влияят на политическите решения. Участващите в тях носят персонална отговорност за мненията и препоръките, които правят. Моралът на тези хора и принадлежността им към професионална общност са от особено значение. Консултативните съвети най-често са постоянни органи, в рамките

на които текущо се провеждат консултации между местната власт и заинтересованите страни. Участието на неправителствените организации в работата на консултативните съвети предоставя възможност за: (1) повишаване прозрачността и представителността на процеса на вземане на решения от страна на местните власти; (2) ангажиране на участниците в консултациите за изпълнение на общи цели и взети решения; (3) проучване на мнения относно алтернативни идеи; (4) използване на допълнителен експертен потенциал, както от специализирани професионални организации, така и от неправителствени организации, които работят активно в определени области.

- **Създаване на консултативни органи на паритетна основа** между органите на местното самоуправление и гражданските структурите. Тези консултативни органи могат да осъществяват обществен контрол на местно ниво, да осигуряват пряк обмен на информация между двете страни и да оказват съдействие на местната власт при формиране и реализиране на общинската политика.

- **Публичните обсъждания.** Провеждането на публични обсъждания предоставя информация на гражданите, с основна цел – проучване и запознаване с тяхното мнение по редица важни за общината въпроси. Те разкриват възможност за участие на гражданските структурите във формирането на местни политики за развитие.

- **Обществени форуми** – успешно прилаган формат за провеждане на широка обществена дискусия по важни проблеми за група хора от едно населено място, чрез провеждане на цикъл от взаимосвързани и надграждащи форум-дискусии. Очакваните резултати са препоръки за действия, насочени към определени адресати, възникване на граждански инициативи и разработване на конкретни проекти.

- **Изграждане на младежки съвети (парламенти).** В много общини има

изградени младежки съвети, които ангажират младите хора в решаването на проблеми на младежката общност. Част от общинските съвети са приели декларации, съобразени с Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите. Младежките съвети (парламенти) се ангажират с: (1) обсъждането на инициативи, свързани с младите хора; (2) работата им в младежките неправителствени организации; и (3) подкрепата или осъществяването на младежки програми. Общинските съвети препоръчват на кметовете да приобщават млади хора в структурата и дейностите на общинската администрация, за да се гарантира интегрирането им в процеса на вземане на решения<sup>70</sup>.

• **Изграждане на обществени съвети.** Тези съвети са консултативни органи на властта с по-широко представителство на граждани. Инициативата за създаването им обикновено е на кмета на общината, но тя може да се предложи и от неправителствени организации. Ресурсите на обществените съвети са значителни, защото позволяват обединяване на средства на различни организации, а не само на отделни личности. Широката социална база, на която се създават, прави възможностите им по-големи. Участието на местната власт в обществените съвети гарантира достъпът до информация и съпричастност на администрациите към проблемите на общностите. Гражданските структури имат възможност да работят в мрежи, асоциации и да реализират различни съвместни инициативи. Така се увеличава техният капацитет и се консолидират силите за постигане на по-ефективни резултати. Участието на граждани в специализирани обществени съвети по проблеми на местното икономическо развитие, социалното подпомагане, туризма и т.н. създава предпоставки за повишаване на ангажираността им към решаване на

---

<sup>70</sup> Национално сдружение на общините в РБ, Общинският съвет с лице към гражданите: Ефективно и прозрачно местно самоуправление, С., 2009 г., стр. 49

местните проблеми и дава възможност на общините да повишат капацитета си и да търсят оптималните решения на проблемите. В по-голямата си част това са доброволни обществени формирания. Обществените съвети в България имат сходни принципи на работа, но се различават по обхват и тематика. В зависимост от обхвата те се учредяват предимно като съвети за социално подпомагане, младежки дейности, закрила на децата, за местно икономическо развитие, за развитие на образованието, за туризъм, за подкрепа на здравеопазването и др. Те могат да бъдат и квартални – за развитие и благоустрояване на кварталите; кметски – за стимулиране развитието на малките населени места и селата; районни – за взаимодействие на районните администрации с гражданите.

В общините са създадени обществени съвети за осъществяване на конкретни идеи и проекти или за решаване на възникнали проблеми. За общинските обществени съвети е характерно, че в тях обикновено участници са определен брой общински съветници, като с това се търси баланс на политическото представителство. Обществените съвети работят в съответствие с утвърдени правила за организацията на дейността им, приети с решение на общинския съвет. Преобладаващата част от тях провеждат редовни заседания по предварително установен план, приет на първото заседание в рамките на календарната година. В състава на обществените съвети са включени специалисти от различни сфери, представители на синдикатите и неправителствени организации, граждани, видни общественици и др. Обществените съвети са отворена структура, като те нямат съдебна регистрация. Заседанията им се считат за законни, ако на тях присъстват повече от половината от членовете им. Представители на медиите също присъстват на заседанията, но не само като отразяващи заседанието, а и като активни участници. От обществените съвети се очаква да подпомагат

формирането и реализирането на общинската политика в съответната област. Те са ефективен механизъм за взаимодействие между местната власт и гражданите и същевременно формират политика на публичност и прозрачност. При осъществяване на своята дейност Обществените съвети обсъждат предложения към общинската администрация и общинския съвет; мнения и препоръки към местни институции. Често прилагана практика е създаването на временни работни групи и/или ad hoc органи и инициативи с участието на представители на местната власт и гражданските организации. Най-общите характеристики на този вид взаимодействие са:

- няма изрично нормативно регулиране;
- създават се ad hoc и правилата за функционирането им са с временен характер;
- в повечето случаи тяхната функция е свързана с предоставяне на специфична експертиза за конкретна инициатива от обществен интерес<sup>71</sup>.

Общите заключения, които могат да се направят по отношение на тази практика са, че много често ad hoc създадените групи и органи са оценени като по-ефективни в сравнение с нормативно регулираните. Възможно обяснение е, че в този случай държавата в лицето на съответния орган, който е инициирал и/или участвал в тяхното създаване, има нужда и е готов да приеме тяхната експертиза и помощ. В контекста на утвърждаването на Република България като държава с демократични институции и активно гражданско общество, ефективните и ефикасни процедури за обществени консултации са първата стъпка към изготвянето и прилагането на публични политически практики и към изграждането на нови взаимоотношения между представителите на властта, гражданите и техните организации.

---

<sup>71</sup> БЦНП, Участие на неправителствените организации в процесите на вземане на решения, С., 2009 г., стр. 27

За тези нови взаимоотношения централните и местни органи трябва да разработят:

- ясни и ефективни процедури за обществени консултации, които да очертават ролите и отговорностите;
- процедури, които да осигурят степен на еднородност, гаранция срещу евентуално неразбиране или неправилно тълкуване с възможности за използване на най-добрите практики;
- ефикасни критерии за определяне ефектите от консултациите за заинтересованите страни;
- предприемане на инициативи по усъвършенстване на правната уредба, регламентираща обществените консултации и публичните обсъждания на местно ниво;
- да се приложи механизъм за обществени консултации (публични обсъждания), който да надхвърли формалистичния подход и да създаде гаранции за включване на предложенията на местните общности във финалните варианти на обсъжданите документи и взетите решения. Чрез подобен механизъм следва да се гарантира осигуряване на прозрачност, относно резултатите от проведените обсъждания с възможност за проследяване на формулираните предложения на местните общности и приетите решения;
- да бъдат създадени примерни формати за публично взаимодействие между политика и бизнес на местно ниво, насочени към установяване на правила за икономическата дейност, които гарантират лоялна конкуренция.

## **1.2. Изпълнението като форма на взаимодействие**

Съвместното изпълнение на мерки, свързани с местното икономическо и социално развитие е специфичен аспект на взаимодействието между третия

сектор и местната власт. През последните години партньорството за изпълнение на проекти между общините и третия сектор отбелязва съществен напредък. На практика това означава съвместно поемане на отговорност, както за подготовката на конкретно проектно предложение и кандидатстване за финансиране, така и за практическото изпълнение на определени мерки, включително на съфинансиране. Създаването и поддържането на оперативни партньорства между гражданските структури и общините е един от важните показатели за степента на зрялост и качество на взаимодействието между тях.

• **Съвместно изпълнение на проекти от общините и гражданските структури.** Голям брой неправителствени организации успешно защитават и реализират проекти, финансирани от фондовете на Европейския съюз, Американската агенция за международно развитие, Съвета на Европа и др. Част от тези проекти са свързани с осъществяване на граждански мониторинг върху работата на общинските съвети и предприемане на конкретни дейности за постигане на добро управление, прозрачност и отчетност.

• **Прилагане на модели на партньорства между общинските съвети и гражданските структури** в управлението на бюджетния процес в общината, в областите на развитието на туризма, опазване на околната среда, обществено здраве и др. Успешни практически резултати от прилагане на модели за партньорства между общинските съвети и неправителствените организации има в много български общини. Формите за взаимодействие между третия сектор и общинските съвети най-често са създаване на обществени консултативни съвети и работни групи, които обсъждат и предлагат становища в сферата на своята компетентност.

В немалко общини са сключени меморандуми за сътрудничество между общината и неправителствените организации за съвместна подготовка на проекти. Забелязва се тенденция за отделяне на средства в общинските



бюджети за съфинансиране на проекти на тези организации и подкрепа на неформални граждански инициативи. Основният момент тук е, че общината предварително обявява проектните области на финансиране, а местните граждански структури кандидатстват на конкурсен принцип за предоставеното финансиране. Регламентът за конкурсната процедура и оценката на проектните предложения се изготвя и публично се оповестява от общината. При одобрен проект неправителствената организация сключва договор с общината, с който се предоставят средствата за реализацията на проекта в определените срокове. Важно е да се отбележи, че при този модел има проектно финансиране на конкурсен принцип, а не възлагане на извършване на социални услуги или обществени поръчки. За възлагането на публични услуги на гражданските структури се следват регламентирани процедури в Закона за обществените поръчки и в Закона за социалното подпомагане. Разширяването на взаимодействието между третия сектор и местната власт чрез съвместно изпълнение на мерки, насочени към стимулиране на местното икономическо и социално развитие, поставя пред местната власт предизвикателството да определи адекватни и прозрачни механизми и инструменти за избор на партньори, с които съвместно да изпълнява определени проекти, да делегира представянето на дадена услуга или друг вид участие в изпълнението на местната политика.

### **1.3. Мониторинг и оценка**

Мониторингът е постоянна дейност, чрез която се осигурява информация по индикатори за напредък или отсъствие на такъв, при постигането на резултати от реализирана програма или осъществен проект. Той включва регистрацията, анализирането, предаването и използването на информация за програмата или проекта. Системата и процедурите за

мониторинг трябва да предоставят механизъм, чрез който точната информация се предоставя на подходящите хора в конкретното време. Мониторингът следва да извежда силните и слабите страни на изпълнението на програмата, да позволява навременна реакция за възникващите проблеми, както и да идентифицира необходимите промени. Мониторинговите практики могат да бъдат прилагани на различни равнища, по различно време и с променлива честота. Те трябва да бъдат предварително планирани и да имат ясна структура и визия.

Чрез оценката систематично и обективно се преценят резултатите от изпълнението на планираните мерки. Тя не е еднократно действие. Оценките са различни по обхват и се поставят на различни етапи на изпълнение на програмата. Оценката е по-широк, по-задълбочен процес от мониторинга, тъй като тя анализира въздействието на мерките в три определени етапа от всеки програмен период: преди; по време и след. Оценката е предназначена да провери дали мерките постигат обявените цели, както и въздействието в приоритетните направления. Резултатите от оценката като правило са публично достъпни. Взаимодействието между третия сектор и местната власт при осъществяване на мониторинг и оценка на мерките, свързани с местното икономическо и социално развитие, се изразява в две ясно разграничени форми:

- 1) Обсъждане на информация от мониторинга, съответно оценката в рамките на консултативния процес, във връзка с изготвянето на нови програми и планове за действие.

- 2) Участие на неправителствените организации при извършване на мониторинг или оценка по отношение на изпълнението на мерките, свързани с местното икономическо и социално развитие.

Участието в някои от посочените форми, поставя специфични изисквания към неправителствените организации. Недопустимо е тези, които участват в консултативния процес, да бъдат и субекти в практическото изпълнение на мониторингови дейности или дейностите за оценка, тъй като това може да се отрази на изискването за безпристрастност и независимост. Аналогично – неправителствени организации, които участват в изпълнението на конкретни мерки, свързани с местното икономическо и социално развитие, не могат да участват в извършването на мониторинга или оценката.

## **2. Ролята на местната власт във взаимодействието с гражданските структури**

Преди да се проследи ролята на местната власт във взаимодействието с гражданските структури за решаването на проблеми на териториалните общности е необходимо да се установи ясната граница при структурирането на местните държавни органи. Нормативно установено е, че местното самоуправление се осъществява от общинския съвет, а местната изпълнителна дейност – от общинската администрация и кмета. В своята съвкупност те заедно осъществяват местната власт.

### **2.1. Общински съвет**

Естественият център на проява на граждански инициативи в общината е общинският съвет. Като представителен орган на местното самоуправление той съчетава интересите на властта с интересите на гражданите и обществото, което определя водещата му роля за изграждане на ефективно и прозрачно местно самоуправление<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Национално сдружение на общините в РБ: Общинският съвет с лице към гражданите: Ефективно и прозрачно местно самоуправление, С., 2009 г., стр. 6

Съгласно Конституцията на Република България и Закона за местното самоуправление общинският съвет е органът на местното самоуправление. В неговата компетентност са всички въпроси, от които зависи политиката за развитие на общината. Общинският съвет може да взема решения по всички въпроси от местно значение, които по закон не са предоставени в изключителна компетентност на друг орган. Компетенциите на общинския съвет могат да бъдат обобщени в четири основни сфери:

**първо**, във формиране на общинската политика – приемане на стратегии, планове и програми;

**второ**, в местните финанси – приемане и изменения на общинския бюджет, отчета за изпълнението му, поемане на общински дълг, определяне на размера на местните данъци, такси и цени на услуги;

**трето**, в общинската собственост – управление и разпореждане с обектите общинска собственост и общинските фирми;

**четвърто**, в други общи компетенции – включително решения за провеждане на референдуми, създаване на райони и кметства, численост и структура на общинската администрация, участие в сдружения, приемане на символи, ритуали, наименования и т. н.

Общинският съвет е колективен орган, състоящ се от избраните общински съветници. Въпросът за структурата на общинския съвет е от особена важност за изпълнение на функциите и правомощията, тъй като законът регламентира броя на общинските съветници да е в зависимост от броя на населението на съответната община. Общинският съвет определя самостоятелно своята вътрешноорганизационна структура като брой, състав и наименование на постоянните и временните комисии, организация на работа и др. Тези въпроси се регламентират в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет и взаимодействието му с общинската

администрация. Правилникът урежда въпроси, свързани с:

- конституиране на общинския съвет;
- избор на председател, правомощия, предсрочно освобождаване;
- политически групи, брой членове, регистрация, участие и т.н.;
- комисии: постоянни и временни, начин на конституиране, статут, организация на дейността им, свикване, права и задължения;
- статут на общинският съветник, права и задължения, предсрочно освобождаване, участие в заседанията на общинския съвет и комисиите;
- процедура за свикване и провеждане на заседания на комисиите и общинския съвет;
- работа с медии и обществеността;
- сдружаване на общините;
- организация на звеното за подпомагане на дейността на общинския съвет;
- взаимодействие с общинската администрация;
- взаимодействие с кметовете на кметства и кметските наместници;
- оповестяване на актовете на общинския съвет;
- процедура за отправяне на питания, становища, предложения от компетентността на общинския съвет, кмета и общинската администрация, представляващи обществен интерес и за участие на гражданите в работата на общинския съвет и др.

Част от тези въпроси са регламентирани в Закона за местното самоуправление и местната администрация, като получават своето конкретизиране в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет. С него могат да се създават и регламентират конкретни правила, условия за решаване на възникнали въпроси и консултативни органи, които не

са предвидени в закон. Своите правомощия общинският съвет получава и от Закона за администрацията, Административно процесуалния кодекс и Закона за административните нарушения и наказания<sup>73</sup>. Правната уредба на местното самоуправление и управление включва и голям брой подзаконови нормативни актове, укази и постановления на Министерски съвет, на отделните министерства и тълкователни решения на съдебните органи. Съвкупността от различни по своята същност и юридическа сила актове, регламентиращи правната уредба на местно ниво, я правят трудна за прилагане, като това се потвърждава и от социалната практика.

Според Живка Дамянова<sup>74</sup> негативно въздействие върху процеса на утвърждаване на принципите на публичност и прозрачност в местното самоуправление имат:

- Нестабилността, която се създава от честите промени и допълнения в нормативната уредба.
- Централизацията, която създава условия за непрозрачност и злоупотреба с власт. Този принцип на управление продължава да се подкрепя от законодателите и от административните структури на централно ниво. Запазва се и централизираното финансиране на общините.
- Общинските бюджети формално се гласуват от общинските съвети, но размерът, границите и приоритетите им са регламентирани в републиканския бюджет и в съответните наредби на министерства.

---

<sup>73</sup> Национално сдружение на общините в РБ, Общинският съвет с лице към гражданите: Ефективно и прозрачно местно самоуправление, С., 2009 г., стр. 15 - 16

<sup>74</sup> Антикоруption, Център за изследване на демокрацията, София, 2003 г.

file:///C:/Users/user/Downloads/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%BE%20%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D0%BE%20\_%D0%90%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F\_%202003.pdf

Липсата на регламент за представителство на интереси е пряко свързан с проблема за нерегламентираната лобистка дейност и представлява дефицит, както на национално, така и на местно ниво. Това води до съществени проблеми в местното самоуправление и управление в следните насоки:

- пренебрегване на интересите на местните общности и формализъм при провеждането на обществени консултации;
- непрозрачни взаимоотношения с местния бизнес, водещи до лобистки решения при определянето на нормативната рамка на икономическата дейност на местно ниво, осигуряването на достъп до обществени ресурси и тяхното разходване.

Отсъствието на икономически и административни гаранции за осъществяване на общинските дейности и програми и ограничените възможности при осигуряване на финансови ресурси от държавата **създават условия за злоупотреби и нарушения.**

**Корупционното поведение**, както на изборните органи, така и на служителите в общинската администрация се основава на съзнанието за безнаказаност, поради липсата на ефективни механизми за вътрешен контрол в общината. За осъществяването на контролни функции върху дейността на общинския съвет в Закона за местното самоуправление и местната администрация се споменава единствено в чл. 49, ал. 3, съгласно който контролът над изпълнението на решенията на общинския съвет се възлага на постоянните комисии. Липсва ясна и прозрачна система от гаранции за законност в действията на местната власт и общинската администрация за защита на правата на гражданите и техните организации, т. е., налице е конфликт между основните и защитените права.

Неясните и противоречиви законови разпоредби създават условия за произволното им тълкуване, за злоупотреби с властта и корупционни прояви.

Налице са неефективни национални механизми в административните структури, дублиране на функциите на централните и териториални органи, както и разминаване на правомощията и отговорностите.

Основните задължения на общинския съветник са да присъства на заседанията на общинския съвет и на комисиите, в които членува; да участва в разрешаването на поставените въпроси; да поддържа връзки с избирателите и да ги информира за дейността и решенията на съвета. Помощни органи на общинския съвет са постоянните и временните комисии, които подпомагат работата на съвета при подготовката на неговите решения. Комисиите проучват потребностите на населението, правят предложения за решаване на конкретни въпроси и могат да осъществяват контрол върху органите, изпълняващи решенията на общинския съвет. В работата на комисиите могат да се привличат външни лица като експерти и консултанти. Това обикновено са личности (специалисти в определени сфери), на които председателят на общинския съвет възлага изработването на становища по предложения, внесени за разглеждане в общинския съвет. Персоналният избор не се основава на обективни критерии, което понякога води до пропуски в резултатите от тяхната работа. Външните експерти работят в тясно взаимодействие с председателите на постоянните комисии, а понякога присъстват на заседания на комисиите и на заседания на общинския съвет. Гражданите и юридическите лица могат да внасят писмени предложения и становища в комисиите на общинския съвет. По разглежданите въпроси комисиите приемат доклади, становища, предложения и препоръки, които се предават в общинския съвет и на съответните заинтересовани лица. Съгласно чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, общинският съвет приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение. Всяка наредба и правилник на общинския съвет трябва да отговаря



на общите принципи на законодателството, а именно: да са в съответствие с изискванията за стил и терминология; да са съобразени с компетенциите на издаващия ги орган и да не противоречат на правната уредба. Основните трудности при подготовката, приемането и изпълнението на местните нормативни актове, са свързани с общите проблеми по практическото приложение на законите. Все още липсва регламент за предварително оценяване на разработваните нормативни мерки в следните области: актуалност и съвместимост; ресурсна осигуреност; ефективност по отношение на обема и качеството на публичните услуги; информираност на гражданите.

Като правило заседанията на общинския съвет и на неговите комисии са открити. По изключение общинският съвет може да реши отделни заседания да са закрити. Гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии. Те могат да се изказват, да отправят питания, становища и предложения, свързани с компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес и да получават отговори по ред, начин и срок, определени в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

Възможностите на съветниците да балансират адекватно своите роли зависи от ясното осъзнаване на личните и обществените интереси, добрата преценка при изпълнението на тези роли и опита им. Успехът на съветниците обаче в голяма степен се дължи на професионализма на служителите, които създават рамката и структурата на добре функциониращата местна власт.

## **2.2 Общинска администрация**

Общинската администрация отчита възможността за използване потенциала на третия сектор, особено по отношение на привличането на

средства от Европейския съюз или международни организации, по които бенефициент могат да бъдат само гражданските структури. В тези случаи общината осигурява подкрепа на инициативи, насочени към подобряване на различни аспекти в обществената среда. Формализирането на сътрудничеството се осъществява чрез сключване на споразумения по чл. 61 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Съществува практика и за институционализирани форми за взаимодействие чрез създаване на секторни консултативни съвети. Ролята на общинската администрация се състои в:

- осигуряване на редовна комуникация с третия сектор във връзка с развитието на общината;
- предоставяне на информация, свързана с процедурите за планиране и изпълнение на местните политики за развитие;
- идентифициране и анализ на потенциалните участници в различните форми за взаимодействие с местната власт;
- координация в действията на институциите и на участниците в планирането, изпълнението и оценката на политиките за местно развитие;
- подпомагане на реализацията на инициативи на неправителствени организации, които са в съответствие с общинските цели за развитие.

Ефективността на взаимодействието между третия сектор, местната власт и местната администрация зависи от наличието на формални регламенти за практическата му реализация. Необходимо е прилагане на мерки за укрепване на доверието между двете страни, както и осъзнаване на необходимостта от общи действия. Основната задача на местната администрация за подобряване на взаимодействието с гражданските структури е да определи кои от множеството заинтересовани страни са важни при формулиране на местните политики и какви нужди и интереси трябва да

бъдат защитени. Заинтересовани са страните, които са пряко обвързани с резултата от дадено действие или решение. Заинтересована страна може да е и отделен гражданин, конкретна институция, специфична група от граждани и т. н.

Заинтересована страна е и самата общинска администрация, отговорна за изготвянето на политиките и тяхното реализиране. След идентифициране на заинтересованите страни следва да бъдат определени техните представители, които ще вземат участие в консултирането. Това трябва да става чрез изработен ясен и публично оповестен механизъм. Определянето на представители на неправителствени организации следва да осигурява възможност за равнопоставен достъп на организации с различни сфери на дейност. Предвид многообразието на сфери на дейност и обхват на неправителствените организации, както и различния им капацитет за взаимодействие, е подходящо прилагането на модели, осигуряващи максимална прозрачност на механизмите за определяне на техните представители. Подходящ критерий за определяне на представители на третия сектор е наличието на определена степен на самоорганизация на сектора на местно ниво, като например съществуването на местни граждански форуми, осигуряващи реално представителство на гражданските структури при взаимодействието им с общинската администрация.

### **3. Добри практики за превенция и противодействие на корупцията в местната власт и местната администрация**

**Съмненията за наличие на корупционни практики подкопават общественото доверие и създават негативни нагласи към дейността на местните органи. За противодействието на корупцията се изисква цялостен и системен подход, насочен към утвърждаване на принципите на публичност,**

прозрачност и предвидимост в дейността на местните органи и общинската администрация. Дейностите по превенция и противодействие на корупцията в централните и териториални органи на изпълнителната власт не се изчерпват единствено с изясняването и решаването на постъпилите сигнали за корупционно поведение или конфликт на интереси. Ефективността им зависи и от умението за привличане и активното участие на гражданите и техните организации с цел създаване на нетърпимост към проявите на корупция.

На основание на Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията от 2004-2005 г. се създават **областни обществени съвети за противодействие на корупцията.**

Областният обществен съвет за противодействие на корупцията е орган към областния управител за организиране, координация и контрол по изпълнението на Националната стратегия за противодействие на корупцията. Конкретни дейности в това направление се възлагат на съответния областен управител. Съвместно в съветите работят органите на държавната власт и местната администрация, представителите на местния бизнес, неправителствените организации и медиите. Дейността на Съвета се основава на принципите на доброволност на участието, равнопоставеност, партньорство, прозрачност и законност. Основна цел на Съвета е мобилизиране на органите на държавната власт и местната администрация, представителите на местния бизнес, неправителствените организации и медиите за гарантиране на прозрачност и публичност на административно-управленските процеси, за упражняване на граждански контрол чрез създаване на антикорупционен климат и условия за лоялна конкуренция. Председател на Съвета е Областния управител, който ръководи заседанията и го представлява пред трети лица. Дейността на председателя се подпомага от заместник председатели и секретар. В подкрепа на работата на областните обществени

съвети за превенция и противодействие на корупцията се предвижда възможността да се изисква информация от ръководителите на териториалните звена на органите на изпълнителната власт, от кметовете на общини, от общинските съвети, неправителствени организации и други за предприетите от тях действия и мерки. По този начин се осъществява координиране на дейността им, обобщаване на информацията за броя на подадените сигнали и съответно предприетите мерки. За дейността си областните обществени съвети се отчитат пред областния управител. Ежегодните отчети са публично достъпни и се публикуват на интернет сайта на съответната областна администрация.

В дейността си областните управители се подпомагат от областни администрации, чиято структура, дейност, организация на работа и състав се определят с устройствен правилник, който се приема от Министерския съвет. Към момента действащата нормативна уредба не предвижда изрично задължението за обособяване на отделно звено в областната администрация, чиято дейност да е насочена към подпомагане на областния управител при провеждане на дейности по превенция и противодействие на корупцията.

• **Полезен антикорупционен инструмент е Наръчникът на гражданина**, в който обобщено са представени административните услуги на съответната община, съгласно действащата нормативна уредба. Подобен документ, в който присъства актуална информация за контакти с ръководителите и служителите в общинските административни структури, би улеснил достъпа до публичните услуги и би повишил прозрачността върху дейността на местните органи и администрация.

• **Етичен кодекс за поведение и политически морал на общинския съветник** – съдържа основни етични и морални норми, които служат като модел на поведение на общинския съветник при упражняване на

правомоцията и изпълнение на задълженията му. **Целите, които се поставят в Етичния кодекс са:** повишаване на общественото доверие в органите на местното самоуправление; създаване на гаранции за прозрачност и отчетност при вземането на управленски решения и осъществяване на дейността на органите на местната власт; регламентиране на ясни и ефективни правила за взаимодействие между гражданите и общинските съветници; утвърждаване на добродетели като честност, почтеност и морал в обществените отношения. **Очакваните резултати от прилагането на Етичните кодекси** могат да се обобщят по следния начин: утвърждаване на върховенството на закона и общественения интерес, безпристрастност и публичност като основни принципи при осъществяване на правомоцията на общинските съветници; професионално, компетентно и ефективно изпълнение на задълженията при спазване на закона и етичните правила; недопускане на конфликт на интереси в работата на общинския съвет; налагане на ефективни механизми на контрол за спазване на етичните стандарти и санкции при нарушаването и неизпълнението им .

Общинските съвети следва да развиват местните практики и нормативната уредба в областта на финансовото управление, предоставянето на качествени услуги на гражданите, антикорупционните мерки, прозрачността в действията. За да се реализира това:

**На първо място** трябва да направи задълбочен анализ на конкретното състояние на общината, да се идентифицират проблемите и възможностите за промяна.

**На второ място**, местните власти могат да проучат добрите български и европейски практики. В българските общини има създадени много практики на добро управление, които успешно могат да бъдат приложени. Опитът на европейските страни с развито местно самоуправление също може да

предложи подходящи механизми за усъвършенстване на местните антикорупционни политики.

Орган за превенция и противодействие на корупцията в местната власт и местната администрация е Главния инспекторат към Министерския съвет. Той има координиращи функции по отношение на инспекторатите да дава методически указания, да регистрира, обобщава и анализира резултатите от тяхната работа, да извършва оценка на основата на унифицирани критерии за ефективност, да може да осъществява съвместни проверки с тях. Главният инспекторат е на пряко подчинение на министър-председателя и осъществява административен контрол в администрацията на Министерския съвет и администрациите на второстепенните разпоредители с бюджетни средства на Министерския съвет. Съгласно чл. 46а от Закона за администрацията, той координира и подпомага дейността на инспекторатите, разработва и предлага на министър-председателя за утвърждаване на методически указания във връзка с функциите, процедурите за работа и взаимодействието им със специализираните контролни органи, методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията. Подпомага организирането на дейността по провеждане на държавната антикорупционна политика и изпълнението на решенията на Комисията по превенция и противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество. Главният инспекторат извършва проверки на сигнали и предложения срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията на Министерския съвет.

През 2017 г. се приема Закон за изменение и допълнение на Закона за администрацията<sup>75</sup>, с което се надгражда съществуващата нормативна уредба,

---

<sup>75</sup> обн. ДВ, бр. 85 от 2017 г.

регламентираща дейността на инспекторатите като звена за вътрешен административен контрол. Приемането на промените е и в изпълнение на препоръките от Доклада на ЕК за напредъка на България по механизма за сътрудничество и оценка от 2017 г.<sup>76</sup>.

Засилване на независимостта, капацитета и правомощията на инспекторатите като важни административни инструменти за превенция на корупцията е основен приоритет в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015-2020 г.). Предвидено е инспекторатите да извършват функции по проверка на декларациите за имотно състояние на служителите в администрацията, както и приемане на нормативен акт, който да уреди унифицирани правила и процедури за тяхната дейност. Предвиждат се по-кратки срокове за публикуване на отчети за дейността им, за работата по сигнали на граждани, както и прилагане на особени мерки към ключови министерства, където корупцията засяга особено голям брой служители и където рисковете от корупция и политически натиск са високи. Инспекторатите според разпоредбите на Закона за администрацията извършват проверки и предлагат мерки за ограничаването на корупционния риск въз основа на утвърдена методика<sup>77</sup>, извършват планови и извънпланови проверки на структури,

---

<sup>76</sup> В изпълнение на § 8 от Заключителната разпоредба на Закона за изменение и допълнение на Закона за администрацията (обн. ДВ, бр. 85 от 2017 г.) с Постановление № 93 на Министерския съвет от 2018 г. е приета Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи (обн. ДВ, бр. 48 от 2018 г.). Към органите на държавна власт функционират общо 30 инспектората по Закона за администрацията, от които Главен инспекторат на пряко подчинение на министър-председателя; 17 инспектората на пряко подчинение на министри; 8 инспектората на пряко подчинение на председатели на държавни агенции, комисии и изпълнителни директори на агенции; 4 инспектората на пряко подчинение на ръководители на структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание (КПКОНПИ, НОИ, НЗОК и КФН).

<sup>77</sup> изм. ДВ, бр. 85 от 2017 г.



дейности и процеси в администрацията. Инспекторатът регистрира и анализира информация, както и извършва проверки за установяване на нарушения, прояви на корупция и неефективна работа на администрацията. Може да предлага образуване на дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения, както и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. Той извършва проверка на сигналите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията, осъществява контрол и проверки по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Съставя актове за констатирани административни нарушения от страна на служителите от администрацията, когато е предвидено в закон и изпраща сигнали до органите на прокуратурата, когато при проверки установи данни за извършено престъпление.

Водещ мотив на държавната политика по превенция и противодействие на корупцията, който е заложен в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България, е утвърждаване на принципите на доброто управление, прозрачност и отчетност в работата на администрацията. В действаща до 2020 г. Стратегия изрично се подчертава необходимостта от повишаване на прозрачността и отчетността на институциите като важен фактор за ефективния контрол по изпълнение ѝ.

Тези принципи присъстват в работата на институциите, които имат функции по противодействие и превенция на корупцията. Прозрачността в работата на институциите е от особено важно значение за ограничаване на възможни корупционни прояви. Проследяването в реално време на заседанията на колективните органи и съвети е възможност за гарантиране на гражданския мониторинг, пряк достъп до информация, запознаване с процедурите за вземане на решения и реализиране на публичните политики.

Така ще се редуцират критиките, основани на разбирането, че властовите органи не работят достатъчно прозрачно и публично.

Слабост в областта на превенцията и противодействието на корупционните нарушения е, че не се отчита достатъчно ясно значението, което обосновават и правилно насочени превантивни мерки биха имали за ограничаване на корупцията, подобряването на бизнес средата, укрепването на демократичното общество и повишаване на общественото доверие в институциите. Като резултат от това се наблюдава, от една страна, недостатъчен капацитет в администрацията да открива корупционен риск и да разкрива корупционни практики, а от друга<sup>78</sup> – липсата на усилия за изграждане на капацитет в администрацията да различава случаите, в които е налице престъпление, от тези, в които се касае за дисциплинарно нарушение или организационен пропуск. В резултат на това съществува риск администрацията да не открие и да не санкционира корупционни прояви.

С оглед повишаване капацитета на администрацията по разпознаване на корупционните престъпления и практики и своевременно сигнализиране на органите на досъдебното производство за престъпления с корупционен елемент е необходим допълнителен курс на обучение на административните служители. Тази възможност би повишила капацитета на контролните звена за разпознаване на корупционни престъпления и би допринесла за подобряване на взаимодействието на прокуратурата и администрацията. Необходимо е да се предвидят и провеждат обучения за заетите в администрацията, ангажирани

---

<sup>78</sup> Доклад на тема „Оценка на изпълнението на Концепцията за наказателната политика 2010-2014 г. и анализ на прилагането на Наказателния кодекс“ изготвен от „Естат“ ООД в рамките на проект, възложен от Министерството на правосъдието, с предмет: „Анализ на прилагането на наказателния кодекс и оценка на изпълнението на Концепцията за наказателната политика 2010-2014г.“ по проект: „Нова концепция за наказателна политика“, съгласно договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG05SFOP001- 3.001-0006-C01/06.07.2017г. по Оперативна програма „Добро управление“.

с контролни функции и функции по нарушаване на интегритета, за установяване на организационни слабости, създаващи предпоставки за корупция, както и за разпознаване на корупционни престъпления и своевременно сезиране на Прокуратурата.

Предвижда се въвеждането на действаща система за проверка на интегритета на служители в администрацията, заемащи длъжности с висок корупционен риск. Разработването на тестове за почтеност, тяхното утвърждаване и приложение ще има съществен превантивен антикорупционен ефект. Това ще е показателен сигнал, както към обществото, така и към служителите в администрациите, че съществува системен подход за гарантирането на интегритета на работещите в публичната администрация. Въвеждането на система за проверка на интегритета трябва да се предхожда от оценка за дейностите и длъжностите. Освен изграждане на институционален капацитет за извършване на този вид проверки, е необходимо да се изготви и ефективна методология за оценка на риска от корупционно поведение. Задължителното преминаване през подобна оценка и правните последици от липсата на такава ще се регламентират чрез изменение в съответния закон.

Резултатите от сравнителни проучвания относно тенденциите в регионалното развитие и доброто управление на органите на местната власт и местното самоуправление, проведени през периода 2015-2019 г. от неправителствени организации с експертиза в тази сфера<sup>79</sup> открояват дефицити в няколко насоки:

---

<sup>79</sup> Виж изследванията „Индекс на местната система за почтеност“ на асоциация „Прозрачност без граници“, „Регионални профили“ на Института за пазарна икономика и „Рейтинг на активната прозрачност на органите на местното самоуправление“ на Програма „Достъп до информация“.

1) Неэффективен обществен и вътрешноинституционален контрол относно управлението на общинската собственост, изразходването на публични средства чрез обществени поръчки, планирането и изпълнението на общинските бюджети.

2) Формализъм при провеждането на обществени консултации със заинтересованите местни общности.

3) Липса на прозрачност във взаимоотношенията между местна власт и местен бизнес, съпътствана от съмнения за лобизъм при определяне на специфични правила, регулиращи дейността на местните икономически субекти.

4) Липса на ефективно работещи системи за сигнали относно неетично поведение, нередности и корупция, които гарантират обратна връзка относно резултата от предприетите действия и защита на служителите в администрациите, подаващи сигнали, налагане на санкции за неетично поведение от общински съветници.

5) Липса на минимални стандарти за публичност на интернет страниците на общините.

6) Ограничени възможности за подаване на документи по електронен път, включително и възможности за онлайн достъп до деловодните системи на общините за проследяване на документооборота.

В редица национални и международни изследвания, се посочва, че в системата на обществени поръчки в България има най-висок корупционен риск. Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020 г. предвижда повишаване на капацитета на институциите, осъществяващи предварителен контрол на обществените поръчки. През 2016 г. Народното събрание приема Закон за обществените поръчки. Европейската комисия отчита това като важно развитие в областта

на обществените поръчки по отношение на въвеждането на нови разпоредби за повишаване на предварителния контрол на тръжните процедури, който се извършва от Агенцията по обществени поръчки (АОП). Със Закона за обществените поръчки (ЗОП)<sup>80</sup> е регламентиран разширен обхват на извършвания от АОП контрол, като се запазва необходимостта от надграждане на капацитета на институциите за предварителен, текущ и последващ контрол. В контекста на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения, се поставя акцент върху осигуряване на механизъм за оповестяване на случаи на корупция или конфликт на интереси по различни начини и на предприетите действия по постъпилите сигнали в посочените в директивата области, сред които попадат и обществените поръчки. Това налага необходимостта от предприемане на действия по повишаване на професионалната квалификация на заетите в администрацията, които работят в областта на обществените поръчки, по въпросите за конфликт на интереси и корупция чрез включване на специализирани теми в организирани обучения. Развитието на електронните обществени поръчки, трябва да продължи чрез внедряване на нови възможности във функционирането на Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“, както и чрез разработване на усъвършенствани методически указания и образци на документи по ключови аспекти.

Изследването на международния опит показва, че по света се прилагат множество добри практики за борба с корупцията в обществените поръчки и резултатите от тях са видими и измерими. Най-успешните практики целят спазването на принципите на интегритет, прозрачност и конкурентност, а

---

<sup>80</sup> ДВ, бр. 13 от 16 февруари 2016 г., в сила от 15.04.2016 г.

интегрирането на тази база в законодателството би допринесло за надграждане с допълнителни стандарти, норми и механизми. Прилаганите мерки са - консултации и обучения по превенция на корупцията на всички заинтересовани (държавни органи, фирми, граждани, неправителствени организации), активно гражданско участие и контрол, въвеждане на електронни системи за управление и разплащане.

В страни като Норвегия, САЩ, Германия държавните служители периодично преминават през обучения по превенция на корупцията в областта на обществените поръчки. Германското законодателство предвижда и превенция чрез недопускане на продължителен контакт между чиновниците и доставчиците, като през определен период от време служителите на ротационен принцип променят длъжността си. Осигуряването на прозрачност чрез използването на електронни системи също се практикува широко.

В Мексико държавните институции публикуват информацията, свързана с обществените поръчки на специализиран интернет портал, като по този начин разходите, направените за стоки, услуги и инфраструктурни проекти са публично достъпни.

В Бразилия гражданите имат свободен достъп в реално време до информация, касаеща изпълнението на бюджета и разходите, като данните се проследяват от информационните системи без да се изискват конкретни действия от служителите.

Корея въвежда напълно интегрирана система за електронни поръчки, която изцяло дигитализира процеса на обществените поръчки.

Интересна практика има и в ЮАР, където е създаден отворен Регистър на злоупотребилите участници в публичните търгове. Разнообразни и иновативни практики се срещат и в сферата на контрола на разходването на публичен ресурс чрез обществени поръчки.

В Япония и Канада работят специализирани органи за подаване на възражения по процедурите на обществените поръчки, а в Мексико и САЩ се практикува пряко гражданско участие в наблюдението и контрола при провеждането на обществените поръчки. Мексиканската система включва пряка форма на гражданско участие чрез програмата „Социални свидетели“. Статут на социални свидетели се предоставя на неправителствени организации или граждани, които наблюдават целия процес по изпълнението на отделните обществени поръчки.

Посочените добри практики за борба с корупцията в обществени поръчки показват, че освен осъзнаване на проблемите и рисковите фактори, е необходима политическа воля за справяне с предизвикателствата на системата. Прилаганите практики за борба с корупцията са индикатор за опит и желание за промяна на статуквото и повишено внимание към разходването на публичния ресурс. В тази връзка общините следва да бъдат насърчавани да прилагат мерки за повишаване на прозрачността и отчетността в дейността на органите на местна власт и местно самоуправление.

**Ограничаване на намесата на служителите при предоставянето на административни услуги** е една от стратегическите цели на електронното управление, определени в Стратегията за развитие на електронното управление<sup>81</sup>. Въвеждането на съвременни електронни инструменти за открита и прозрачна община е предпоставка за постигане на добри стандарти за прозрачност, отчетност и ефективна комуникация с гражданите, които са и в основата на изграждането на обществено доверие в институциите на властта. За предоставянето на бърз и улеснен достъп до услуги за гражданите и бизнеса, е необходимо да бъдат предприети действия, включително актуализиране на

---

<sup>81</sup> Актуализирана стратегия за развитие на електронното управление в РБ 2019 – 2025 г., приета с ПМС № 298 от 02.04.2021 г., <https://dev.egov.bg/PDev/publExtData.jsf?idPubl=102>

нормативната уредба в следните насоки: (1) прилагане на минимални стандарти за структуриране на съдържанието на интернет сайтовете на общините; (2) разширяване на онлайн услугите за гражданите и бизнеса; (3) предоставяне на възможности за онлайн достъп до деловодните системи на общините.

**Анализ и проверка на електронизирани и разширени като обхват декларации за конфликт на интереси и за имотно състояние на държавните служители в териториалните администрации.** Допълнителните разпоредби на ЗПКОНПИ се прилагат съответно за администрацията на органите на изпълнителната власт, в това число за териториалните звена, служителите в местната администрация, служителите в администрацията на органи, създадени със закон, с изключение на служителите, които заемат технически длъжности, кметовете на кметства, кметските заместници и секретарите на общините.

**Разработване на единни стандарти и механизми за подаване и обработване на сигнали за корупция.** В териториалната администрация на изпълнителната власт са въведени различни възможности за подаване на сигнали за корупция: гореща телефонна линия; среща „лице в лице“; актуална контактна форма на интернет страницата; кутия за сигнали и други. Това многообразие налага унифициране на правилата с цел улеснение на гражданите при подаване на сигнали. В Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015-2020 г. е заложена мярка „Развитие на устойчива система за диалог, обратна връзка и постоянна комуникация с гражданите, техните организации и медиите“.

**Организиране на комуникационни и антикорупционни кампании.** Чрез страницата на Министерски съвет е осигурен свободен достъп до всички постановления, разпореджения и решения, приети от правителствата на РБ от



1990 г. до момента. Информацията се актуализира с периодично. Чрез проекта PRIS<sup>82</sup> се улеснява достъпа до информация, което е гаранция за заявената воля на правителството да работи прозрачно. Системата се поддържа от администрацията на Министерския съвет. Териториалните органи на изпълнителната власт следва да предложат подходяща форма, чрез която информацията за антикорупционните политики и резултатите да се предоставя пред обществеността по достъпен начин.

#### **4. Гражданското участие в политиките за местно развитие и в борбата за превенция и противодействие на корупцията**

Мисията на третия сектор е чрез своите специфични инструменти да осигурява по-динамично развитие в определени проблемни области на икономическия и социалния живот. Гражданското участие при планирането и изпълнението на политики за икономическо и социално развитие е ключов принцип в съвременното управление, особено когато става въпрос за развитието на отделните териториални единици. Досегашният опит показва, че взаимодействието неправителствени организации – местна власт по отношение на местното развитие се изразява преди всичко в организирането и провеждането на обществени консултации. Въпреки липсата на задължение за приемане на препоръките на участниците в консултирането, то е важно, тъй като осигурява баланс на интересите при планиране на мерките за развитие и осигурява възможност за подготовка и представяне на предложения за алтернативни действия. Други форми за взаимодействие като съвместно изпълнение и участие в оценката на изпълнението на политиките за местно развитие са по-скоро инцидентни и не са нормативно регламентирани.

---

<sup>82</sup> <http://pris.government.bg/prin/default.aspx>

През последните години се наблюдава тенденция на нарастващ интерес от страна на неправителствените организации към съвместна работа с органите на местна власт. Повечето от финансираните проекти от Европейския съюз изискват прозрачност в управлението на общинските органи, граждански контрол върху тяхната дейност, стимулиране на гражданското участие в процесите на вземане на решение, и не на последно място – партньорство в разрешаването на спорове при определяне на местните приоритети. Голяма част от неправителствените организации имат опит в стимулиране на гражданския интерес и активно участие в обществения живот, в проучване и насочване на общественото мнение и разрешаване на спорове и конфликти. Някои местни власти нямат изградена практика да популяризират своята дейност и да търсят обществена подкрепа. Проявяват недоверие към дейността на неправителствените организации и считат, че партньорството само ще забави разрешаването на проблемите. Друга сериозна пречка е практиката на предпочитание към определени неправителствени организации.

Организираното участие на гражданското общество **в антикорупционни дейности** в България датира от края на 90-те години, след създаването на пилотната инициатива на гражданското общество за борба с корупцията – Коалиция 2000. Освен преките инициативи за борба с корупцията, неправителствени организации допринасят и косвено за борбата с нея, а именно – чрез оказване на натиск върху институциите за по-голяма прозрачност и достъп до информация или чрез обжалване на конкретни решения с висок корупционен риск.

През периода 2013-2014 г. се отбелязва повишаване на антикорупционните инициативи на гражданското общество. На практика зад важни политически решения, довели до намаляване на административната корупция, е натискът, оказан от страна на гражданското общество. Много

неправителствени организации се регистрират след протестите през месец февруари 2013 г. в опит да се легитимират нови лидери, но скоро след това тези организации практически престават да съществуват. Политическите конфликти и корупцията се прехвърлят и на неправителствено равнище, като някои от организациите успяват да съхранят духа на гражданското общество, докато други се възползват от организационните форми и положителна репутация на сектора за постигане на своите нелегитимни цели.

През юни 2014 г. и по време на последвалите протести се наблюдава нова и различна картина от активно участие на гражданското общество и се формират активистки групи с висок потенциал за въздействие. Макар, че корупцията в гражданското общество е далеч от тази в държавните институции, българското общество проявява засилен интерес върху отношенията между неправителствените организации и правителството.

Един от най-чувствителните въпроси е използването на държавни средства от неправителствени организации, създадени и управлявани от политици, държавни служители и техни роднини, което може да бъде отчетено като завладяване на гражданското общество от държавата. В много от тези случаи целите на въпросните структури са тясно свързани с приоритетите на управляващите, както на местно, така и национално ниво. Подобни граждански организации променят възприятието на обществото относно дейността на сектора, който се лишава от авторитет и губи позицията си на противник на антикорупцията.

Изследванията в международен и национален план показват, че корупцията може да бъде овладяна с участието на всички заинтересовани страни – публичен сектор, частен сектор и гражданско общество

Една от най-значимите движещи сили в противодействието на корупцията в Европа са неправителствените организации. В страните обаче

липсва политика за насърчаване на активността на гражданския сектор. Редица недостатъци възпрепятстват гражданските организации във възможностите им да се противопоставят адекватно на корупционните практики. В голяма степен това зависи от способността им едновременно да осъществяват независим мониторинг и да сътрудничат с държавните институции при реализирането на антикорупционните политики. Все още липсват механизми, чрез които правителствата да ангажират гражданското общество, както и ясна визия и разбиране за потенциала на гражданските организации в областта на противодействието на корупцията.

През последните години неправителствените организации в страните от SELDI<sup>83</sup> успяват да създадат няколко международни публично-частни партньорства, които обаче не прерастват в ефективни партньорства с държавните институции в собствените им страни. Способността да се поддържат различни отношения на сътрудничество с държавните органи, както и да им се опонира при необходимост, е от ключово значение за успеха на партньорството.

Един от използваните от неправителствените организации начини за съчетаване на сътрудничеството с ролята на регулатор е упражняването на мониторинг върху корупцията и антикорупционните политики. Правительства-

---

<sup>83</sup> Мрежата „Инициатива за развитие и почтеност в Югоизточна Европа“ (SELDI) е най-голямата местна коалиция в областта на антикорупцията и доброто управление в региона на Югоизточна Европа, създадена от организации на гражданското общество от Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Косово, Македония, Черна гора, Сърбия и Турция (както и с участието на партньори от Молдова и Румъния). SELDI обединява ресурси и експертност от общо 42 организации (както пълноправни, така и асоциирани членове) по въпросите на антикорупцията и доброто управление. SELDI допринася за развитието на динамично гражданско общество в региона, способно да участва в обществения дебат и да оказва влияние върху политиката и процеса на вземане на решения в областта на антикорупцията и доброто управление, Устойчиво въздействие върху политиките чрез съвременни методи за мониторинг и застъпничество, <https://seldi.net/>

та и структурите на гражданското общество трябва да успеят да привлекат гражданите в антикорупционния дебат, за да създадат обществен натиск върху необходимостта от предстоящи реформи. Всички равнища и сфери на управлението следва да бъдат обект на обществен контрол, който да се осъществява посредством ефективен инструментариум за измерване на корупционните рискове, натиск и практики.

Гражданските организации също могат да бъдат привлечени или завладяни от държавата чрез корупционни схеми, поради няколко фактора: (1) липса на задължителни процедури за прозрачност в сектора; (2) неефективен контрол върху спазването на финансовите правила; (3) липса на разбиране за ролята на финансовия одит; (4) слаба саморегулация и координация на усилията.

Ефективното противодействие на корупцията изисква, както сериозни мерки за разкриване, разследване и санкциониране на корупционните прояви, така и комплекс от мерки с дългосрочно значение за навременна превенция на корупционното поведение. В този контекст повишаването на правната култура на гражданите, включително обучението и разпространението на информацията относно същността на корупцията, начините, по които служителите в публичните институции и останалите граждани могат да противодействат на корупцията, би увеличило възможностите за ограничаване на корупционния потенциал. В ефективната антикорупционна кампания следва да се включат дейности по информиране на гражданите по въпроси на антикорупционната политика и обучение в посока нетърпимост към корупционни практики. Основно предизвикателство е създаването на водещ стандарт и методика за обучение по ключови елементи на политиката за превенция на корупцията в съответствие с потребностите и различните профили на публичните сектори, за които общественото мнение е най-критично по отношение на високи нива

на корупционен риск.

Неправителствените организации са изправени пред определени структурни слабости в антикорупционната дейност. Това се отчита като предпоставка за генериране на корупционни прояви и от самите тях. В обществените медии присъства информация, в която се съдържат обвинения срещу отделни фондации за преразпределяне на средства, голяма част от които не се използват за реализиране на поставените цели. При недостатъчно ефективен контрол върху изпълнението на проекти от страна на финансиращите организации се създават условия за корупционни прояви в неправителствения сектор. Нагласата на гражданите и техните организации към корупционното поведение е от значение и за позиционирането му в ценностната система. Стратегическото планиране на мерките за превенция и противодействие на корупцията е от особена важност за тяхното правилно формулиране и насочване. Същевременно, изпълнението на мерки, които са загубили значението си, поради промяна в обществените отношения, нагласи и очаквания, поради промяна в правната рамка за превенция и противодействие на корупцията или други фактори, би било самоцел и не би допринесло за реализация на антикорупционната политика. Успехът в голяма степен зависи, както от координираните институционални и междусекторни усилия, така и от волята на гражданите, гражданските организации и обществото.

**ТРЕТА ГЛАВА**  
**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ГРАЖДАНСКИТЕ СТРУКТУРИ,**  
**МЕСТНАТА ВЛАСТ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В**  
**ПРЕВЕНЦИЯТА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА КОРУПЦИЯТА**  
**(опитът в община Пловдив)**

**1. Емпиричното изследване: методология и методи, предпоставки и ограничения**

В Община Пловдив се поддържа Регистър на неправителствените организации (Заповед № ОА - 1299/12.05.2008 г. на кмета на Община Пловдив), съдържащ данни за техния статут, мисия, цели, капацитет и дейности. Вписването в Регистъра е доброволно и в него може да присъства всяко юридическо лице с нестопанска цел, регистрирано по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, извършващо дейност на територията и за гражданите на Община Пловдив. Вписването в Регистъра създава възможност на неправителствените организации за искане и получаване на препоръки от общината при кандидатстване за финансиране на проекти към оперативните и други финансиращи програми; за сключване на договори за съвместна дейност с Община Пловдив и за искане и ползване възмездно или безвъзмездно на общинска собственост. Неправителствените организации, вписани в Регистъра на община Пловдив, към момента на провеждането на това изследване са 115 (34 фондации и 81 сдружения), а тези с непълна документация, чакащи вписване са 26<sup>84</sup>. Предвид дефинирания изследователски интерес в конкретното емпирично проучване са включени само неправителствени организации вписани в Регистъра на Община Пловдив.

---

<sup>84</sup> <https://www.plovdiv.bg/wp-content/uploads/2021/02/NPO18022021.pdf>

## **Методика на проведеното изследване**

В регистрацията на необходимите за анализа данни са използвани инструментите анкета за проучване на статута, капацитета, дейностите и взаимодействието на конкретни неправителствени организации, коментар и оценка на основни констатации от изследването. Анкетната карта се състои от 34 затворени въпроса, всеки от които съдържа конкретна възможност за отговор. В анкетната карта е включен и един отворен въпрос за изказване на мнения и препоръки в свободна форма. Емпиричното изследване е проведено анонимно чрез електронна система за анкетни проучвания (<https://storefisn.uni-plovdiv.bg/survey/>) и резултатите от него са обобщени за последващ анализ чрез MS Excel 2020. Всички отговори на въпросите са онагледени с подходящи за целта графични изображения. Анкетното проучване е проведено онлайн в периода м. април - м. юни 2021 година. Получени са общо 35 валидни анкетни карти. Респондентите получават и-мейл с линк към проучването, покана за участие и самостоятелно отговарят на въпросите в анкетата. Важно предимство при използването на онлайн анкетирането е относително лесното гарантиране на анонимността на респондентите. Последното е от ключова важност за елиминиране на пристрастността и гарантиране на достоверността на данните, предвид специфичния характер на изследваната проблематика. Анонимността е гарантирана и чрез съществено намаляване на демографските въпроси с изключение на пола на респондента, неговата възрастова група и образователен ценз. (Фигура№1, Фигура№2, Фигура№3).

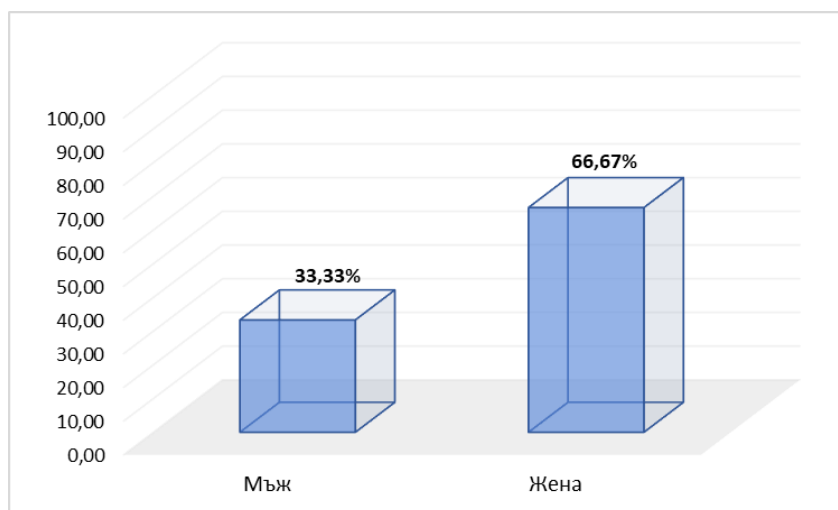
В конкретното емпирично изследването се търси решение на **следните три задачи:**

- проучване на неправителствени организации – количествено и качествено, за да се създаде основа за тяхната идентификация в обществото и

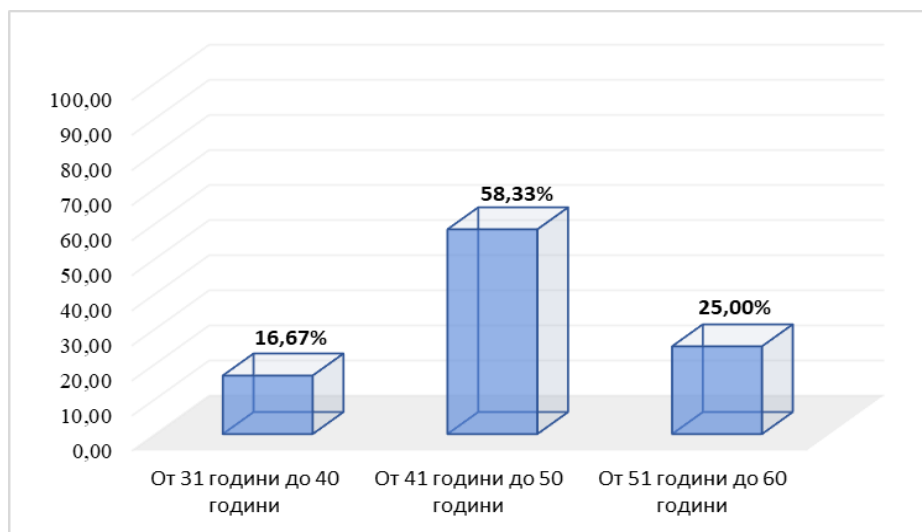


изграждането на реална визия относно съществуването и ролята им;

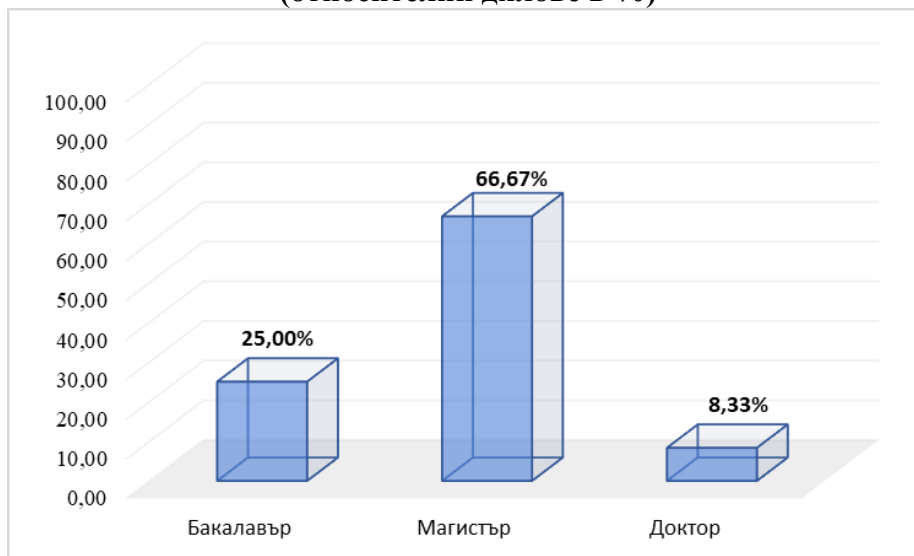
- проучване на моделите на партньорство между неправителствените организации, местната власт и местната администрация по основни въпроси, свързани с прилагането на публичните общински политики;
- проучване на практиките на взаимодействие между местната власт и неправителствените организации в превенцията и противодействието на корупцията.



**Фиг. №1** Разпределение на респондентите според пола (относителни дялове в %)



**Фиг. №2** Разпределение на респондентите според възрастта  
(относителни дялове в %)



**Фиг. №3** Разпределение на респондентите според образователния им ценз  
(относителни дялове в %)

Предоставяйки актуален поглед върху състоянието на третия сектор в община Пловдив и партньорството му с местната власт и местната администрация, изследването би било полезно за публичните и гражданските институции в техните инициативи за подобряване на конкурентоспособността на третия сектор, действащ на територията на община Пловдив, както и на партньорството между двете страни.

Резултатите, представени в настоящия анализ, могат да послужат като инструмент за установяване и анализ на дефицитите и добрите модели в работата на административните структури, както и за формулиране на препоръки за преодоляване на проблема. Съответно, те могат да послужат като релевантна база за прилагане на последващи политики и мерки в две основни насоки: (1) повишаване на ефективността в дейността на администрацията и (2) превенция и противодействие на корупционни практики при предоставянето на административни услуги и функционирането на

регулаторни режими.

## **2. Гражданските структури за взаимодействието си със структурите на местната власт и местната администрация**

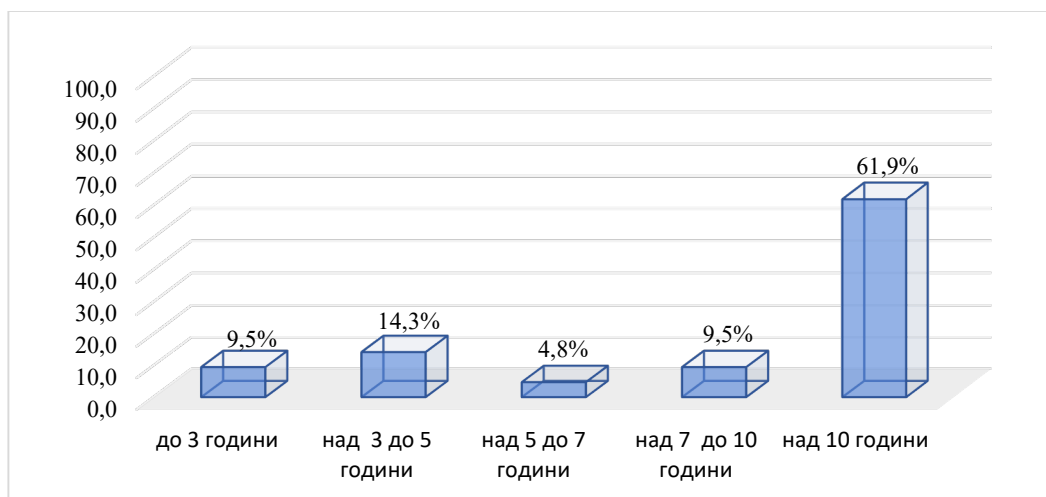
За постигане на по-голяма яснота и изчерпателност резултатите от емпиричното изследване са представени в обща рамка, структурирана в три тематични направления:

- Организационен профил на неправителствените организации, включващ обобщени данни и анализ за правноорганизационната форма, сферите на дейност, човешките и финансовите ресурси.
- Практики за партньорство и съвместни дейности с местните власти (общински съвет и общинска администрация).
- Взаимодействието между гражданските структури, местната власт и местната администрация при превенцията и противодействие на корупцията.

### **2.1 Организационен профил и капацитет на изследваните неправителствени организации**

Анализът на гражданските структури не би могъл да започне с нещо друго освен с разределението им по вид – фондация или сдружение, с оглед на възможностите, които предоставя регулиращия документ – Законът за юридическите лица с нестопанска цел. Според получените резултати 100 % от организациите, участвали в изследването, са регистрирани като сдружения. Разбира се, причините за това сдружението да е по-разпространената правноорганизационна форма на гражданските структури могат да бъдат субективни (например, негативната интерпретация на думата фондация, формирана в годините на прехода) и обективни (например, предоставената от закона възможност на сдруженията да получават членски внос, с което се

гарантира известна финансова осигуреност), но техният детайлен анализ е извън обхвата на настоящото изследване. Всички изследвани неправителствени организации са регистрирани в обществена полза (100%). Този факт е показателен за тяхното активно участие в обществения живот. Резултатите от проведеното емпирично изследване разкриват и друга полезна информация за организационния профил на неправителствените организации от Община Пловдив. „Възрастта“ на една неправителствена организация е важен критерий, както за оценката на нейното функциониране и управление, така и за стабилността и атрактивността на сектора. С оглед настъпилите промени в икономическата и социалната обстановка в страната е изключително лесно да се предположи, че възможностите предоставяни от Европейския съюз чрез разнообразни финансови инструменти – предприсъединителни и присъединителни фондове ще провокират интереса към обособяване на този вид сдружения. Трябва да се отбележи, че допълнителният принос за новорегистрирането на неправителствени организации се допълва от промените и може би от улеснените процедури в Закона за юридическите лица с нестопанска цел, който заменя действащия до 2000 г. Закон за лицата и семейството. Разпределението на отговорите на въпроса за периода на съществуването на неправителствената организация са представени на **Фигура №4**.



**Фиг. №4 Период на съществуване на организацията им (отн. дялове в %)**

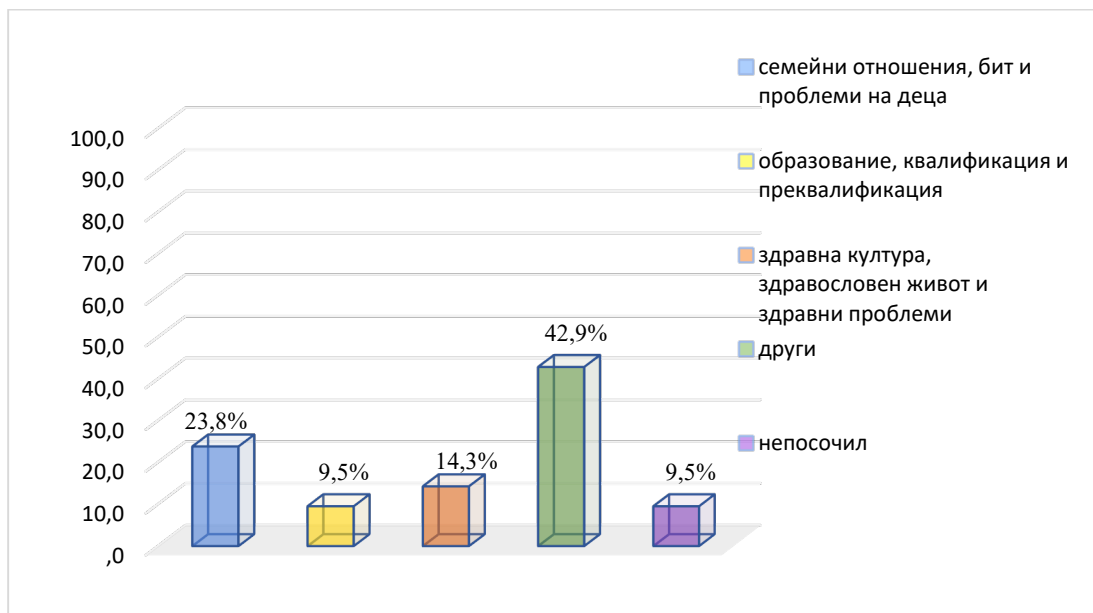
Получените резултати подсказват, че очакването за нарастване на регистрираните неправителствени организации се свързва с навлизането на европейските фондове, както и с ориентацията на централните и местните органи на властта да работят с тях, и разбира се – с новите законови възможности за регистрация на неправителствените организации.

От резултатите, представени на Фигура №4 става ясно, че 14,3% от организациите са новосъздадени, което дава основание да очакваме, че тези граждански структури носят духа на новите реалности, в които секторът трябва да разшири своя дял относно решаването на проблемите на обществото и да даде своя принос за развитието му като гарант за утвърждаване на демократичните ценности. Обобщените резултати от проучването разкриват и друга полезна информация за организационния профил на организациите от третия сектор. Най-висока интензивност на регистрациите се наблюдава през периода 2006 г.-2012 г. Налице са някои обективни фактори, обясняващи до известна степен активната регистрация на неправителствени организации точно през тези години. В периода след 2006 г. се създават редица възможности за тяхното включване в усвояването на европейските фондове.

След изложените по-горе данни за правно-организационната форма,

седалището и възрастта на неправителствените организации, следва въпросът в кои сфери на дейност функционират неправителствените организации от целевия регион.

Оценяваме като стандартно мястото на работата на организациите по проблемите на семейните отношения, бита и проблемите на децата (23,8%), здравните проблеми (14,3%), образованието и квалификацията (9,5%), но това съвсем не означава, че тази оценка може да задоволи нуждите на гражданското общество (Фигура №5).

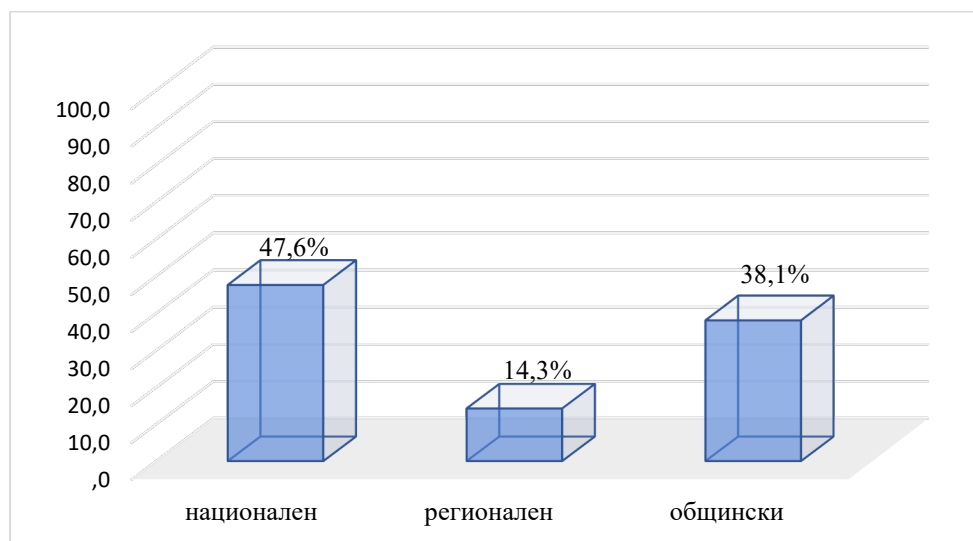


**Фиг. №5** Разпределение според сферата на дейност на организацията (относителни дялове в %)

Във всяка от тези сфери на дейност има все още достатъчно нерешени проблеми и неправителственият сектор е в дълг към обществото. 42,9% от изследваните неправителствени организации посочват други сфери на

дейност<sup>85</sup>, между които демокрация, бедност, младежка активност и изяви, религия, благотворителност, консултантска дейност. Това са проблемни области от живота на обществото и към настоящия момент, а нуждата от активна обществена намеса при решаването на тези въпроси е категорично необходима.

Неизменна част от анализа на състоянието на организациите от третия сектор са данните за административно-териториалните единици, в които те извършват своите дейности. Делът на организациите, посочили цялата страна като териториален обхват на действие е най-голям – 47,6%, следван от този на ниво община – 38,1%. Най-малък (14,3%) е делът на организациите, които извършват дейността си на ниво област (Фигура №6).



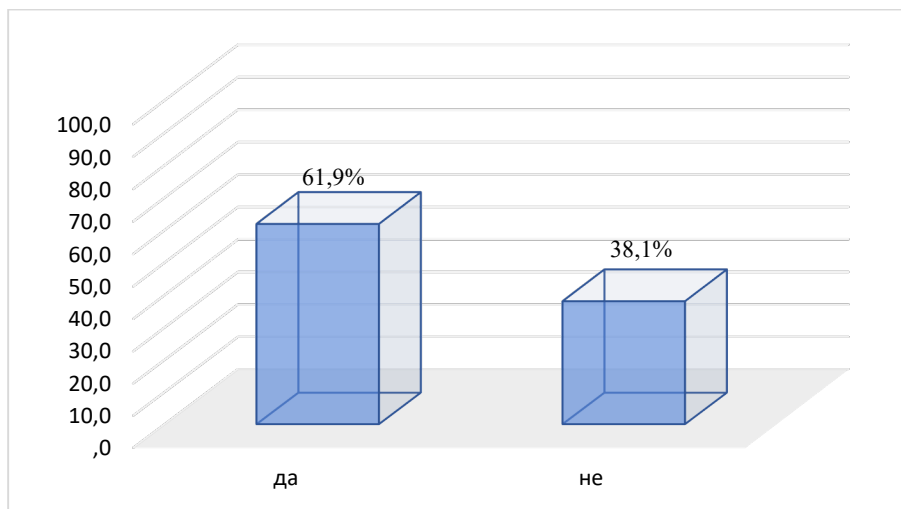
**Фиг. №6** Разпределение на организациите според обхвата на дейността им (относителни дялове в %)

Сравнителният анализ на качествено състояние на неправителствените организации, функциониращи в големите градове, и тези, регистрирани в

<sup>85</sup> В анализа включваме само тези допълнителни дейности, които се различават от основните. Голяма част от анкетираните неправителствени организации посочват в графата „допълнителни“ своите основни дейности, предоставени обаче в по - описателен характер.

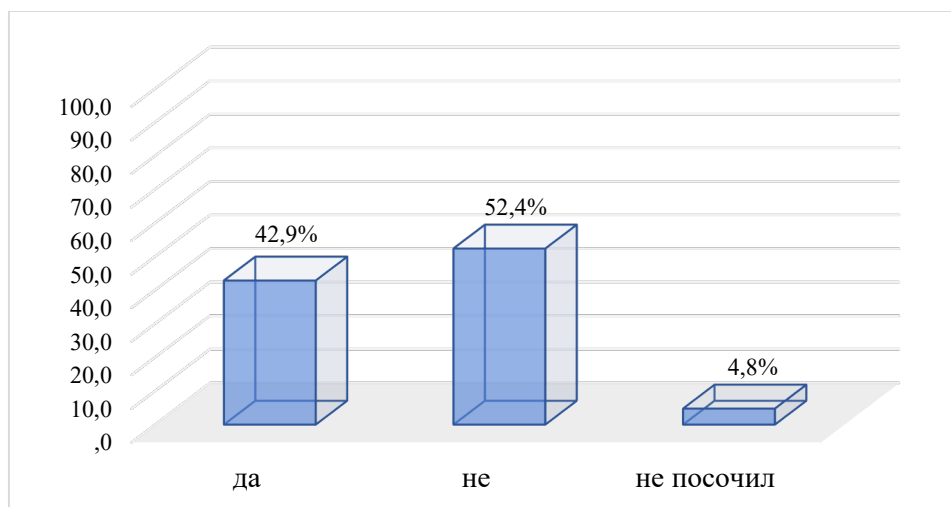
малки селски райони, е излишен. Вероятният резултат от подобен анализ е повече от ясен – капацитетът, ресурсната осигуреност, възможностите за осигуряване на донорски и други финансови средства, както и уменията на наличните човешки ресурси, са в пъти по-добри в организациите от големите централни общини. Това е валидно и за имиджа на гражданските структури, функциониращи в големите градове, в сравнение с тези от малките общини.

Друг съществен показател за активността на неправителствените организации от целевия регион е критерият „**членство в национални и международни организации**“. Според получените резултати 61,9% от гражданските структури членуват в национални сдружения и мрежи (**Фигура №7**), 42,9% членуват в международни организации и мрежи (**Фигура №8**).



**Фиг. №7** Разпределение на организациите според членството им в национални мрежи (относителни дялове в %)



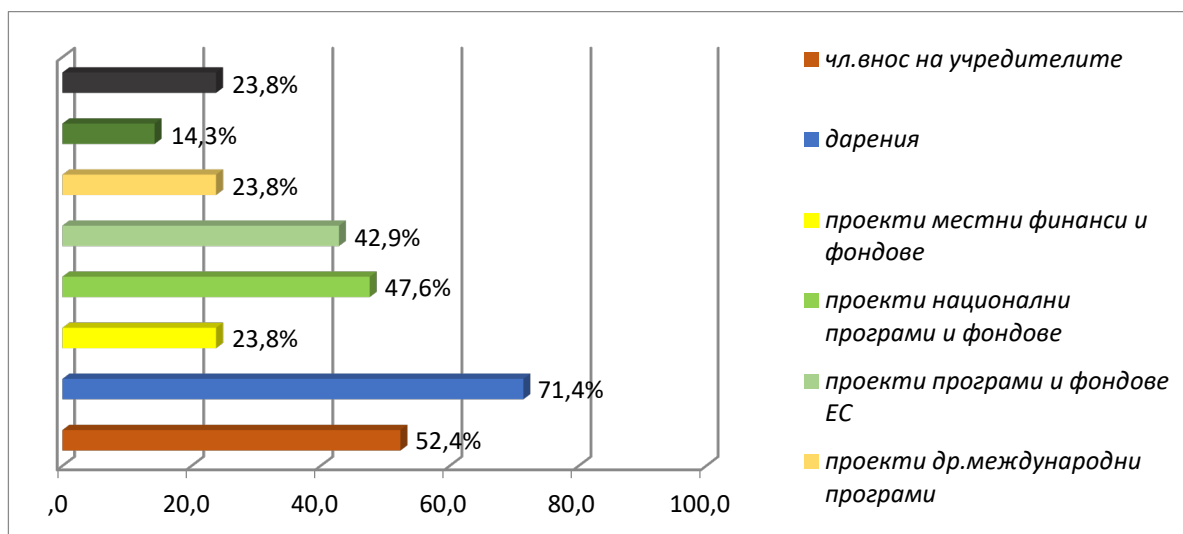


**Фиг. №8** Разпределение на организациите според членството им в международни мрежи (относителни дялове в %)

Тези резултати предполагат **положителни изводи** за волята и ресурсите на изследваните неправителствени организации относно активното им партньорство с национални и международни граждански структури. Все още същественото разделение на малки и големи организации е сериозна пречка пред местните неправителствени организации за включване в партньорски инициативи с национални и особено с международни институции. В разговори с представители на изследваните неправителствени организации се сподели мнението, че по-малките организации нямат изградени механизми за партньорство с национални и международни граждански структури. Такива партньорства се наблюдават в работата на големите организации с продължителна институционална история, за чието развитие може да се каже, че е устойчиво. В повечето случаи съвместните дейности на тези организации са в рамките на конкретни проекти.

Според вида на **финансовите източници** на изследваните неправителствени организации може да се съди за тяхната самостоятелност, способност да работят в условията на конкурентност и на тази основа биха могли да се

очертаят перспективите пред тяхната устойчивост. Резултатите, отнасящи се до източниците на финансиране на гражданските структури, са представени чрез **Фигура №9**.



**Фиг. №9** Разпределение на организациите според източниците на финансиране (относителни дялове в %)

*Даренията* са най-често посочваните източници за финансиране на дейностите на неправителствените организации. Това се потвърждава и от получените резултати – 71,4% от представителите на изследваните организации са посочили, че разчитат на дарения, за да осигурят част от своя бюджет. Това от една страна отразява способността на гражданските структури да мобилизират обществени ресурси за своята кауза и дейности. Неправителствените организации постигат известен успех в тази област и благодарение на лични контакти. От друга страна, този факт говори за известна отдалеченост от пазара и пазарните механизми за финансиране на дейността на третия сектор, което би могло да се окаже фактор за увеличаване на тяхната уязвимост на външни влияния и устойчивост.

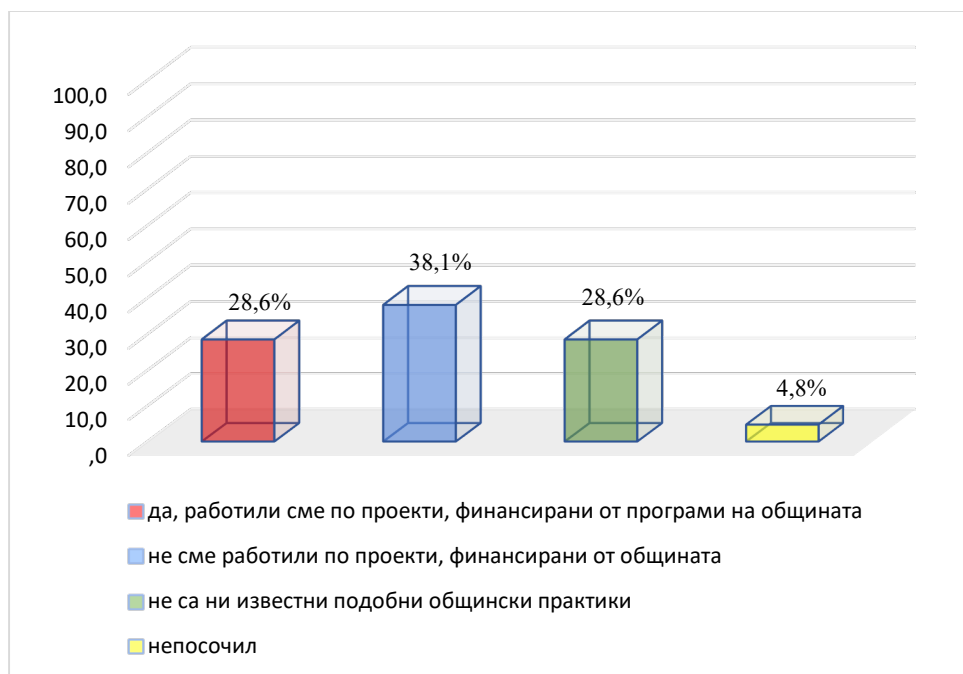
*На членски внос* като източник на финансиране разчитат 52,4% от изследваните неправителствени организации. Този резултат формира впечат-

лението, че членският внос се определя като зона на символични отношения, а не като възможен сериозен източник на приходи и ресурси.

Почти всеки втори представител на организациите (47,6%) посочва, че приходите им са от проекти, финансирани от национални програми и фондове. За 42,9% от организациите, приходите им са от програми и фондове на Европейския съюз. Приходи от международни програми и фондове реализират 23,8% от изследваните неправителствени организации. Точно толкова организации (23,8%) получават средства от местните програми и фондове. Сумата от относителните дялове на различните източници за финансиране дейността на изследваните организации от третия сектор надхвърля сто процента, предвид допустимите повече от един отговори.

От получените от обработката на анкетните карти количествени резултати може да се **направи извода, че третият сектор в целевия регион все още няма** необходимия капацитет и опит в печеленето на проекти и с това – в осигуряването на финансиране на конкурентна основа.

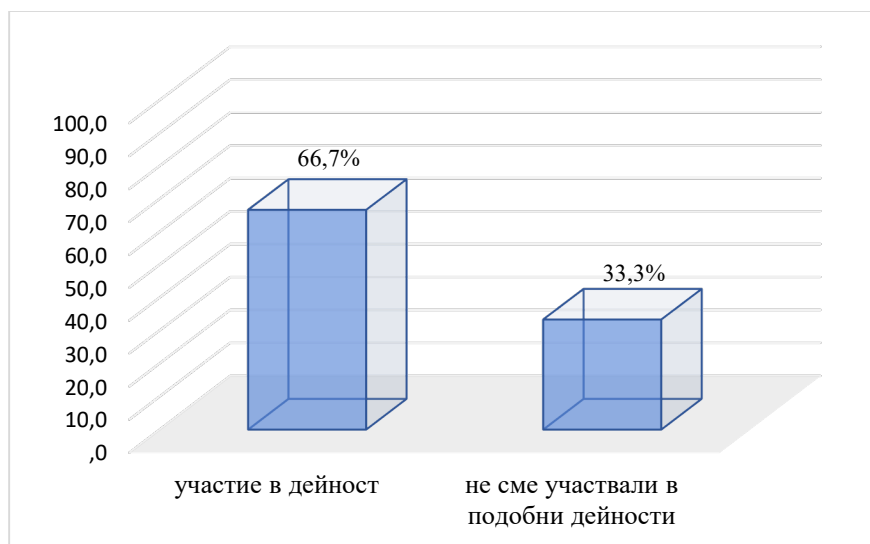
Този извод се подкрепя и от анализа на отговорите на въпроса за участието на неправителствените организации в проекти, по които работи общинската администрация. Според получените резултати 38,1% от респондентите са посочили, че организациите им не са участвали в подобни инициативи. Макар, че само 28,6% от анкетираните посочват, че са работили по проекти, финансирани от общината, би било удачно да се **направи извода, че има едно малко ядро конкурентоспособни организации, които са в състояние да подготвят качествени проектни предложения (Фигура №10).**



**Фиг. №10 Разпределение на организациите според осъществените проекти, финансирани от програми на общинската администрация (относителни дялове %)**

## **2.2. Практики на партньорство в съвместни дейности с местната власт и местната администрация**

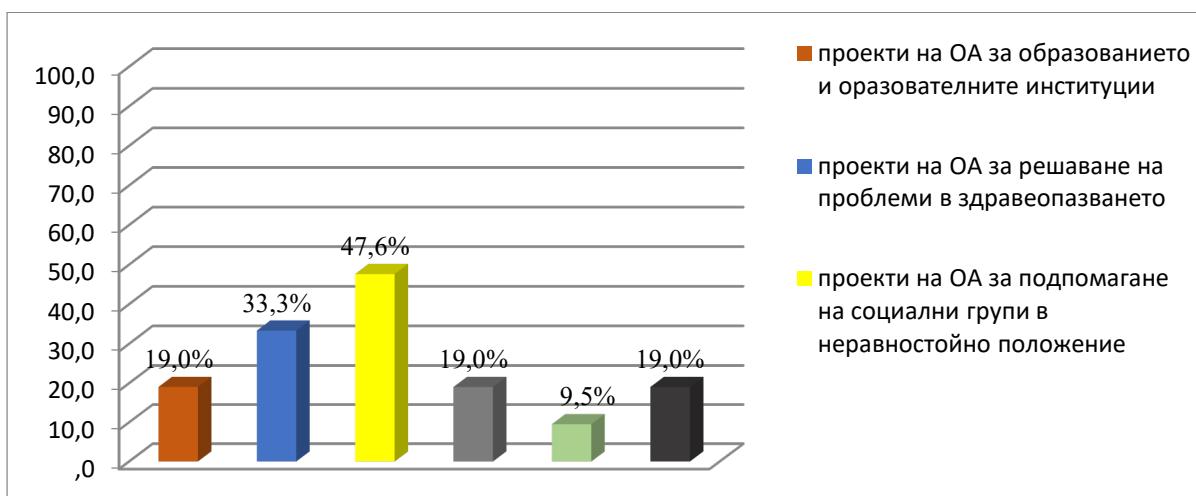
Проучените организации на територията на община Пловдив имат ясна представа за собствена мисия. Не толкова ясно очертана е мисията им във взаимодействието с местната власт и местната администрация. 66,7% от анкетираните представители на организации отбелязват, че са реализирали партньорски инициативи с общинската администрация (Фигура №11). Резултатите от направеното изследване показват, **че е налице реално взаимодействие между гражданските структури и местната администрация.**



**Фиг. №11** Разпределение на организациите според участието им в дейности, организирани от общинската администрация (относителен дял%)

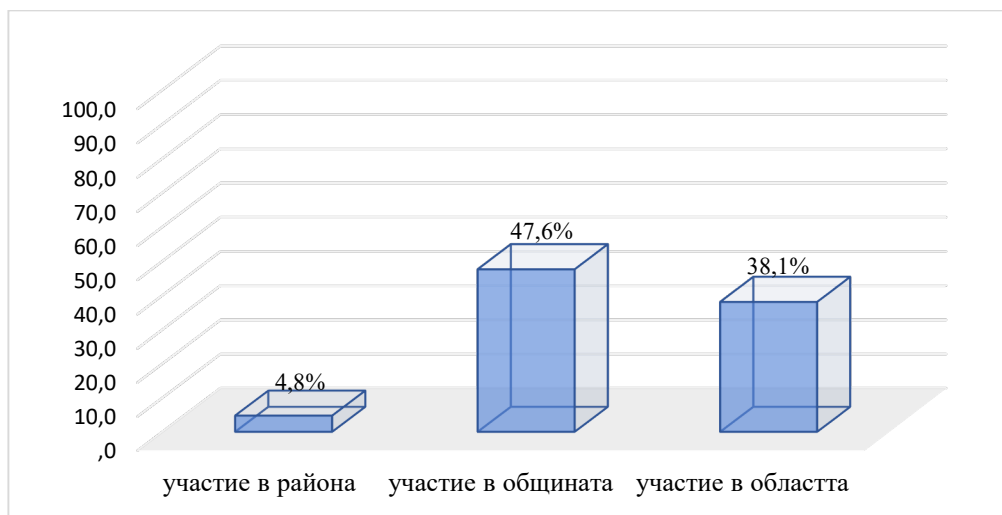
Данните от анкетата, проведена с представители на третия сектор, очертават основните направления, в които се разполагат целите на организациите в усилията им да осъществяват сътрудничество с представителите на местната власт и местната администрация.

Най-висок е дялът (47,6%) на организациите участвали в обсъждането на проекти и програми за подпомагане на социални групи в неравностойно положение (Фигура №12).



**Фиг. №12** Разпределение на организациите според участието им в провеждането на съвместни инициативи с общинската администрация (относителен дял%)

Обобщените резултати показват, че неправителствените организации, действащи на територията на община Пловдив, не са включени ефективно в процеса на консултации, предхождащи вземането на конкретни решения. Общата нагласа на третия сектор към настоящия етап е **неудовлетвореност** от състоянието на съвместните инициативи.

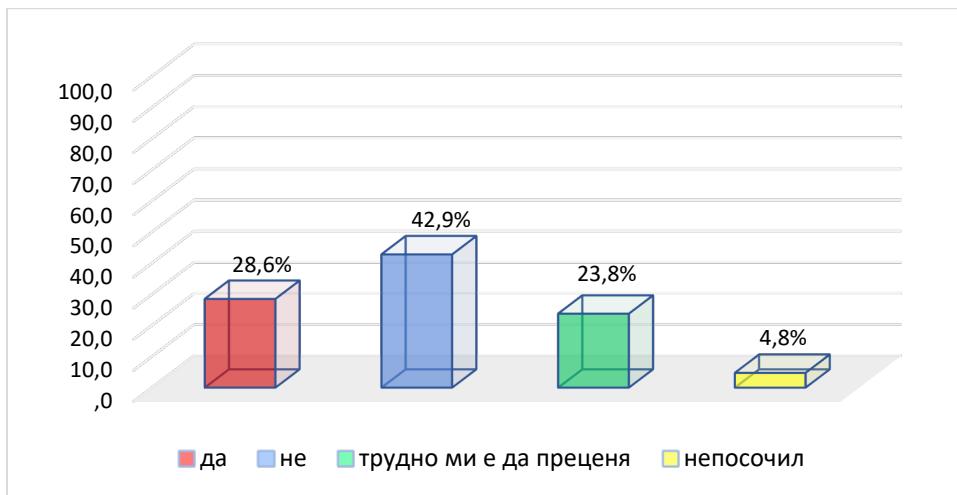


**Фиг. №13** Разпределение на организациите според участието им в консултативни органи (относителен дял%)

Участието на организациите от третия сектор в процеса на формиране на политики и в последствие – при наблюдението на ефективното изпълнение и прилагане на тези политики не може да се случи без волята и подкрепата на местната власт и местната администрация. Обнадеждаващ е фактът, че в повечето общински (областни) стратегии за развитие се регламентира участието на неправителствените организации в консултативни органи съгласно Закона за регионалното развитие (**Фигура №13**).

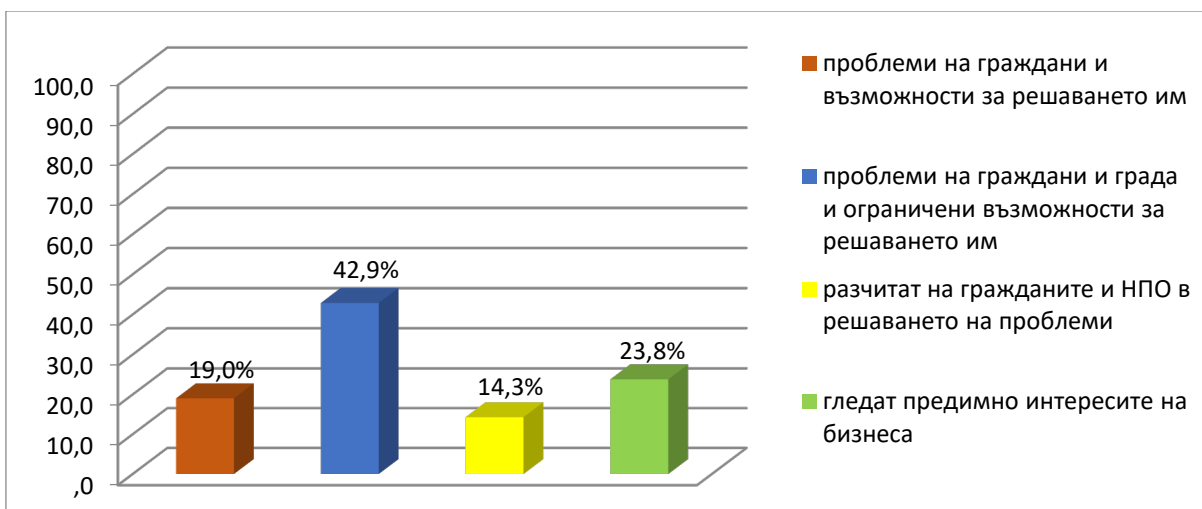
Прави впечатление наличието на недоверие от страна на анкетираните

представители на неправителствени организации към местната власт и местната администрация. Около 43% дават категоричен отговор, че местната власт и местната администрация в Пловдив не разчита на третия сектор при разработването и осъществяването на конкретни политики от местно значение (Фигура №14).



**Фиг. №14** Разпределение на организациите според мнението им за отношението на местната власт при участието им в конкретни политики (относителен дял%)

Показателен за съществуващото недоверие е фактът, че 23,8% от неправителствените организации посочват, че местната власт защитава предимно своите интереси и тези на бизнеса (Фигура №15). Изказват се съмнения за политически пристрастия, поставяни над обществения интерес, за преследване на частни или икономически интереси.



**Фиг. №15** Разпределение на респондентите според впечатленията им за отношението на местната власт към обществените проблеми (относителен дял%)

Може да се формулира изводът, че на този етап начинът на действие на местната власт по отношение на взаимодействието с неправителствените организации не отговаря на очакванията на респондентите. В допълнение към отчетеното недоверие за защита на обществения интерес, заетите в третия сектор са на мнение, че липсва и достатъчна активност от страна на местната власт и местната администрация.

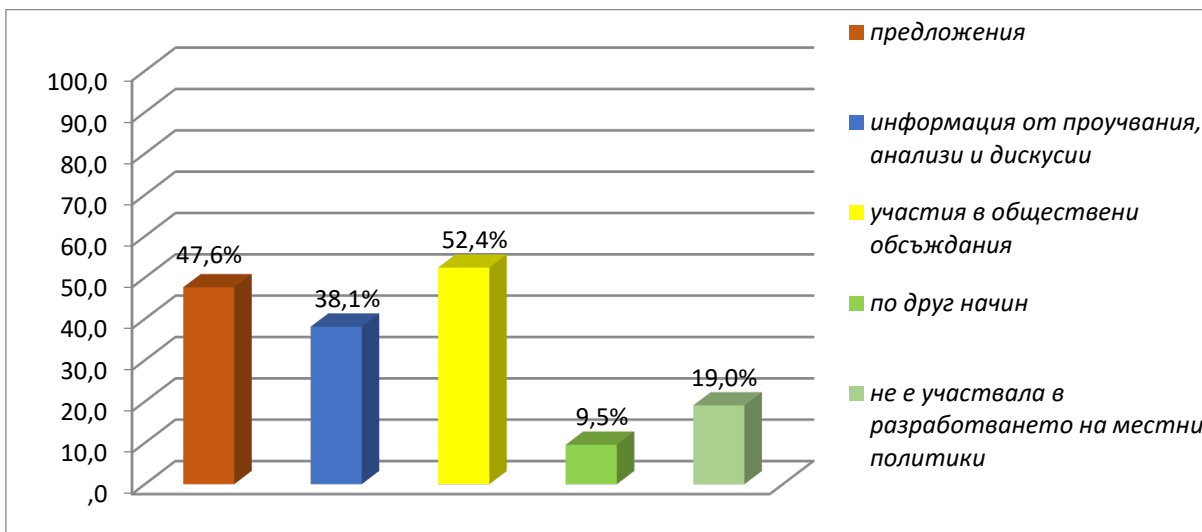
Като цяло правилникът на Общинския съвет в Пловдив предвижда участие на представители на неправителствени организации, както във временните, така и в неговите постоянни комисии (чл. 33, ал.1, 2)<sup>86</sup>. Взаимодействието на организациите с Общинския съвет се свежда основно до участие на техни представители в заседания на съответните комисии. Няма формални критерии за избор на организации, които да бъдат поканени, но няма и ограничения за допълнително включване на такива в работата на комисииите.

В изследването се регистрира взаимодействие между местната власт и

<sup>86</sup> Правилник за организацията и дейността на Общински съвет Пловдив, [www.plovdiv.bg](http://www.plovdiv.bg)



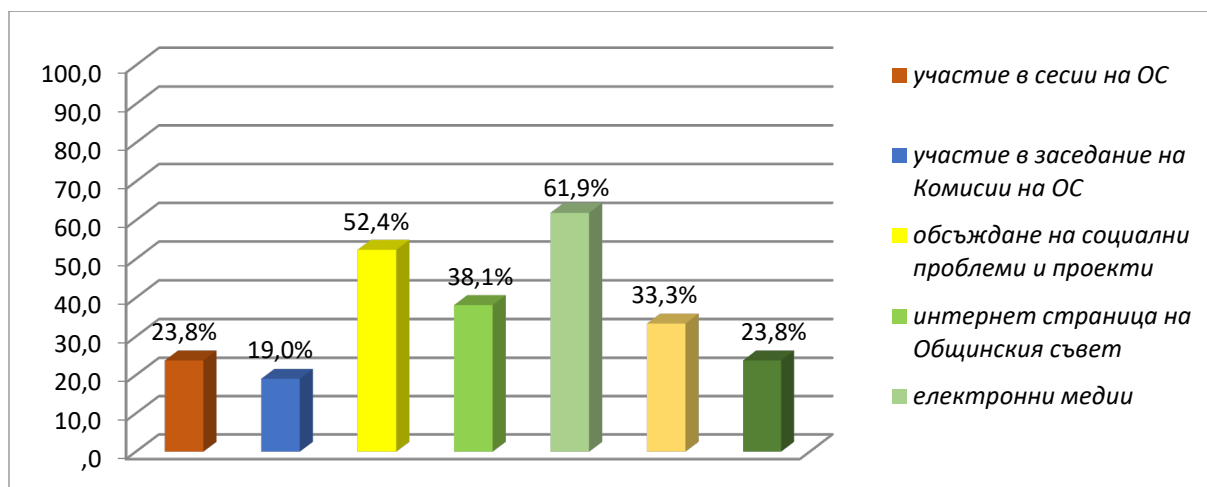
гражданския сектор. На етапа на планиране взаимодействието е организирано чрез участие в обществени обсъждания – 52,4%, а чрез предложения – 47,6 % (Фигура №16).



**Фиг. №16** Разпределение на мненията на респондентите относно формите на участие в разработването на местни политики (оносителен дял%)

Прави впечатление, че на преден план стоят формите на пряко включване (консултативни групи, работни групи, публични дискусии). На позаден план остават проучванията на мнението чрез анкети, интервюта, анализи и специализирани дискусии – 38,1%.

**По отношение на информираността** на неправителствените организации относно политиките на местната власт – 61,9% от тях посочват, че получават такава от електронните медии; 52,4% посочват, че получават информация от обсъждане на социални проблеми и проекти; 33,3% от анкетираните получават необходимата им информация от местния печат. Не толкова активни са организациите по отношение на участията си в сесии на Общинския съвет (23,8%) и в участията си в заседания на комисиите на Общинския съвет (19%) – **Фигура №17**.

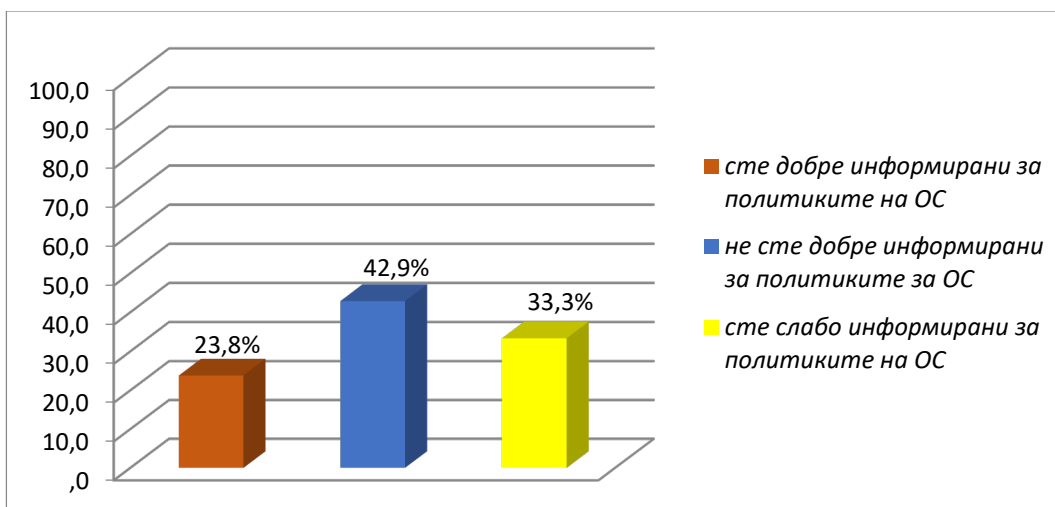


**Фиг. №17** Разпределение на организациите относно начините на информиране за политиките на местната власт (относителен дял%)

Информацията, предоставяна от местната власт, се оценява еднозначно от неправителствените организации – 33,3% от анкетираните са съгласни, че са слабо информирани за политиките на Общинския съвет; 42,9% посочват, че не са добре информирани за политиките на Общинския съвет, а 23,8% отговарят, че са добре информирани за политиките на Общинския съвет (Фигура №18).

**Тези количествени данни са индикатор за съществуваща непрозрачност по отношение на разработваните и провежданите местни политики и дейността на местната власт и по-конкретно на Общинския съвет.**

Този анализ ни насочва към извода, че е необходимо повишаване на прозрачността, което би довело до повишаване на доверието към публичните власти.



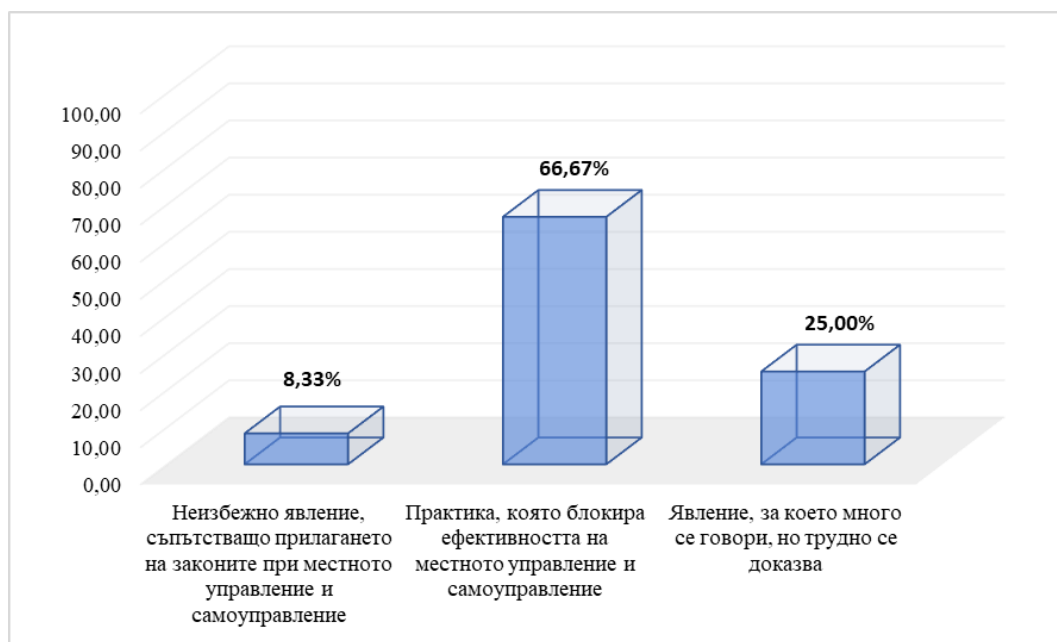
**Фиг. №18** Разпределение на респондентите относно степента им на информираност за политиките на местната власт (относителен дял%)

### **2.3 Взаимодействието между гражданските структури, местната власт и местната администрация при осъществяване на превенция и противодействие на корупцията**

Корупцията в местната власт и местната администрация е явление, към което гражданите и гражданските организации проявяват висока чувствителност. Най-често срещаното разбиране за корупция във властта и администрацията е злоупотребата с обществена служба за лично облагодетелстване и включва прояви като подкуп, измама, изнудване, търговия с влияние и непотизъм. Според респондентите **корупцията в упражняването на местната власт и обслужващата я администрация е практика, която блокира ефективността на местното управление и самоуправление (66,67%)** и явление, за което много се говори, но трудно се доказва (25%) – **Фигура №19**.

Ефективната организация на дейностите за превенция и противодействие на корупцията в местната власт има непосредствено

значение за гражданите. Това е така, защото при осъществяване на публични услуги, при които местната администрация е в пряк контакт с гражданите, ясно се открояват сферите с повишен корупционен риск.



**Фиг. №19** Разпределение на респондентите относно мнението им за наличие на корупционни практики в дейността на местната власт (относителен дял%)

Според 91,67% от представителите на неправителствените организации най-голяма възможност за проява на корупционни практики има при възлагането на обществени поръчки (**Фигура №20**). Могат да се посочат редица аргументи в подкрепа на този резултат. Сложната и постоянно променяща се законодателна рамка в областта на обществените поръчки прави все по-трудно създаването на култура на обективност и отчетност. Бюджетът и служителите на специализираната Агенция по обществени поръчки не успяват да отговорят на непрекъснато увеличаващите се отговорности. По този начин възможността за възлагане и извършване на предварителни проверки на по-големите обществени поръчки от Агенцията е ограничена.



**Фиг. №20 Разпределение на организациите относно дейностите с повишен корупционен риск (относителен дял%)**

Проверките не обхващат нито решенията на възлагащите органи да приложат разпоредби от законодателството на ЕС, нито техническите спецификации на търговете. По-важно обаче е, че продължават да съществуват сериозни съмнения относно ефективното прилагане на правилата и налагането на адекватни санкции по време на процеса на възлагане на обществени поръчки. Прозрачността на обществените поръчки формално е гарантирана от изискването за задължително публикуване на поканата за търг в Портала за обществени поръчки, в профила на купувача и чрез медиите. Прозрачността е свързана и с формалния достъп до информацията, с четивността и съдържанието на предоставените материали. Общината трябва да дава възможност на гражданите и кандидатите да проследяват търга по време на цялата одитна процедура. В този контекст електронните тръжни документи са силно препоръчителни.

На второ място по степен на корупционен риск са идентифицирани местните инфраструктурни проекти – 75% от анкетираните представители на

неправителствени организации са посочили този отговор, а почти 67% от тях виждат сериозен корупционен потенциал в управлението на общинската собственост. Относителният дял на респондентите, за които в осъществяването на публично-частните партньорства и европейските проекти има възможност за корупционни прояви, е 50%.

С най-ниска степен на корупционен риск са оценени дейностите, свързани с осъществяването на социални програми (33,33%) и тези, които се отнасят до териториалното и селищно устройство (8,33%). Резултатите от изследването дават възможност за разкриване на реалната картина на некоректни практики, които се наблюдават в дейността на местната власт и местната администрация (**Фигура №21**).



**Фигура №21** Разпределение на респондентите относно мнението им за некоректни практики в дейността на местната власт (относителен дял%)

Същевременно получените резултати от изследването показват относително широк кръг от отговори, които разкриват наличието на редица

преки и непреки доказателства за корупция при взаимоотношенията между служителите в администрацията, гражданите и третия сектор. Те могат да бъдат обобщени по следния начин:

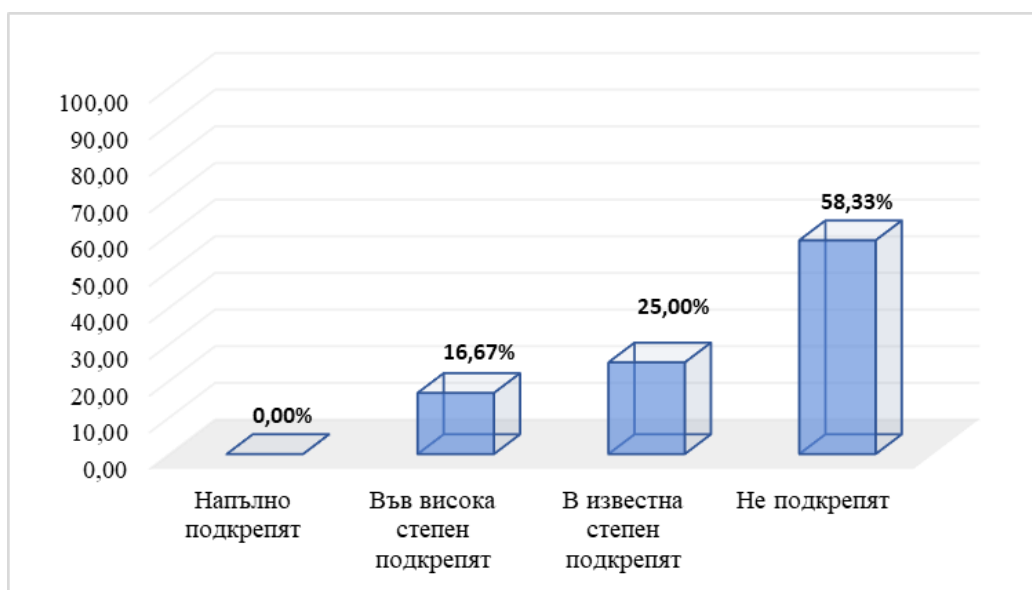
- Роднински назначения в структурите на местната администрация – 100%
- Подкупи за услуги – 50%
- Партийни назначения в структурите в структурите на местната администрация – около 92%
- Нагласени конкурси за възлагане на обществени поръчки – около 94%.

Откриват се възможности за лично облагодетелстване на служители в местната власт от една страна, а 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 сферите с повишен корупционен риск в работата на общинската администрация. Очертава се и хоризонтът в работата на публичната администрация, в който има потенциал за оказване на корупционен натиск или директно се проявява корупционно поведение на служителите. Подозренията за наличие на корупционни практики нарушават общественото доверие и създават негативни нагласи към дейността на местните органи. За противодействието на корупцията се изисква цялостен и системен подход, насочен към утвърждаване на принципите на публичност, прозрачност и предвидимост в дейността на общинската администрация<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> 2014\_Spravochnik\_CTRL\_Organi\_Final\_2014.08.22.pdf

Относно подкрепата на местната власт към неправителствения сектор в усилията му за противодействие на корупцията, отговорите на респондентите са доста скептични (**Фигура №22**). Ефективността на дейностите по превенция и противодействие на корупцията в местните органи на изпълнителната власт зависи от умението за привличане и активното участие на гражданите и техните организации с цел създаване на нетърпимост към проявите на корупция.



**Фигура №22** Разпределение на респондентите относно мнението им за подкрепата на местната власт към неправителствения сектор (относителен дял%)

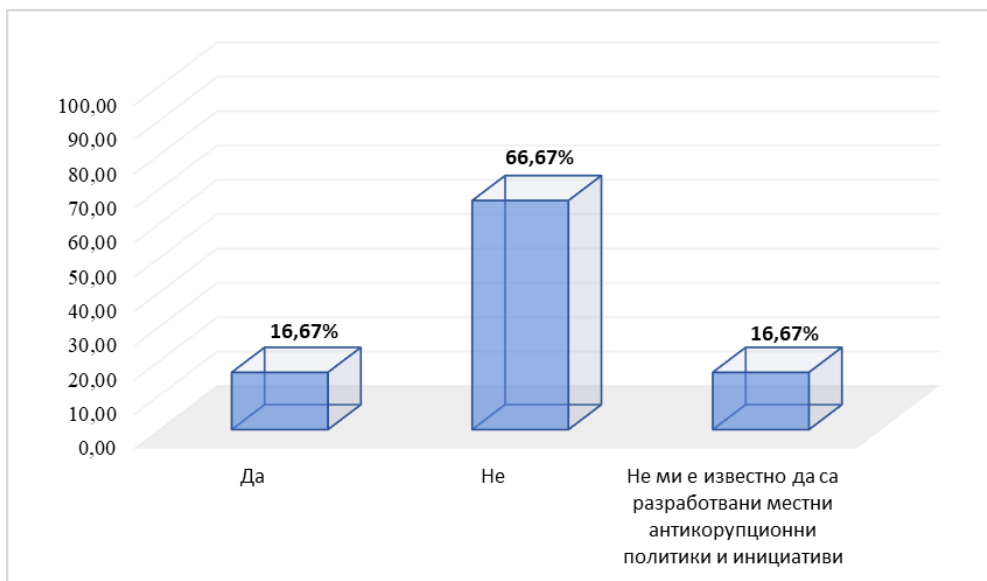
Добри практики за превенция и противодействие на корупцията, прилагани от местните органи на властта са:

- провеждане на обществени дискусии по значими въпроси;
- въвеждане на форми за обратна връзка на гражданите относно административното обслужване;
- спазване на обявеното приемното време за работа с граждани;



• недопускане на нарушения при организирането и провеждането на процедури по възлагане на обществени поръчки, конкурсни и тръжни процедури.

Около 67% от респондентите (**Фигура №23**) посочват, че местната власт не е потърсила сътрудничеството им за провеждане на местни антикорупционни политики и инициативи.



**Фигура №23** Разпределение на респондентите относно информираността им за местни антикорупционни политики (относителен дял%)

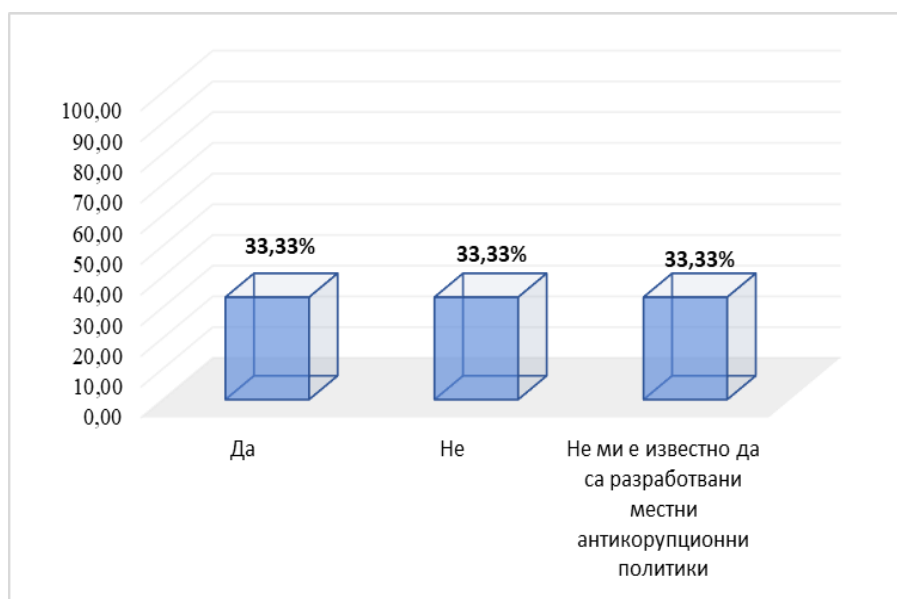
На местно ниво дейностите за превенция и противодействие на корупцията са уредени в редица документи: общински стратегии, политики и планове за превенция на корупцията; правила за приемане и отчитане на сигнали за корупция и жалби на граждани и юридически лица; стратегии за управление на риска, програми за оценка и управление на корупционния риск; правила за защита на лица, подали сигнали за корупция; системи за финансово управление и контрол (СФУК) с подробно разписани процедури; внедряване на системи за управление на качеството. Това е една положителна тенденция,

като следва да се отбележи, че прилагането на такива стандарти изисква: (1) преминаването на антикорупционно обучение от служителите в общинската администрация; (2) наличието на етични кодекси и длъжностни характеристики, които ангажират допълнително отговорността на служителите в прилагането на високи професионално-етични стандарти.

Близо 17% от анкетираните не са запознати с местни антикорупционни политики и инициативи. Получените резултати показват, че съществена част от активно действащите местни неправителствени организации, в по-голяма или по-малка степен, са останали встрани от процеса на подготовка, обсъждане и приемане на подобен вид стратегически документи на местно равнище. Тези резултати очертават една от най-съществените групи дефицити, установени в рамките на изследването. **Формалното приемане и оповестяване на предприетите от администрацията мерки по отношение на противодействието на корупцията може да се окаже сериозен проблем пред качеството на публичното партньорство и взаимодействие между структурите на гражданското общество и местната администрация.**

Въпреки обществената чувствителност към проблема корупция, част от анкетираните представители на неправителствени организации – около 34% (**Фигура 24**) не са запознати с местните антикорупционни политики, които са част от нормативната база, приета и прилагана от местната власт при превенцията и противодействие на корупцията. Ниското равнище на информираност се превръща в основание на съмнения за корупция, защото подхранва нагласата, че „нищо не се прави“. Показателно е, че около 34% от респондентите, които се чувстват запознати, не могат да посочат конкретни примери за противодействие. Ето защо е необходимо е да се повиши информираността на структурите на гражданското общество по темите свързани с корупцията, както и с възможностите за превенция и

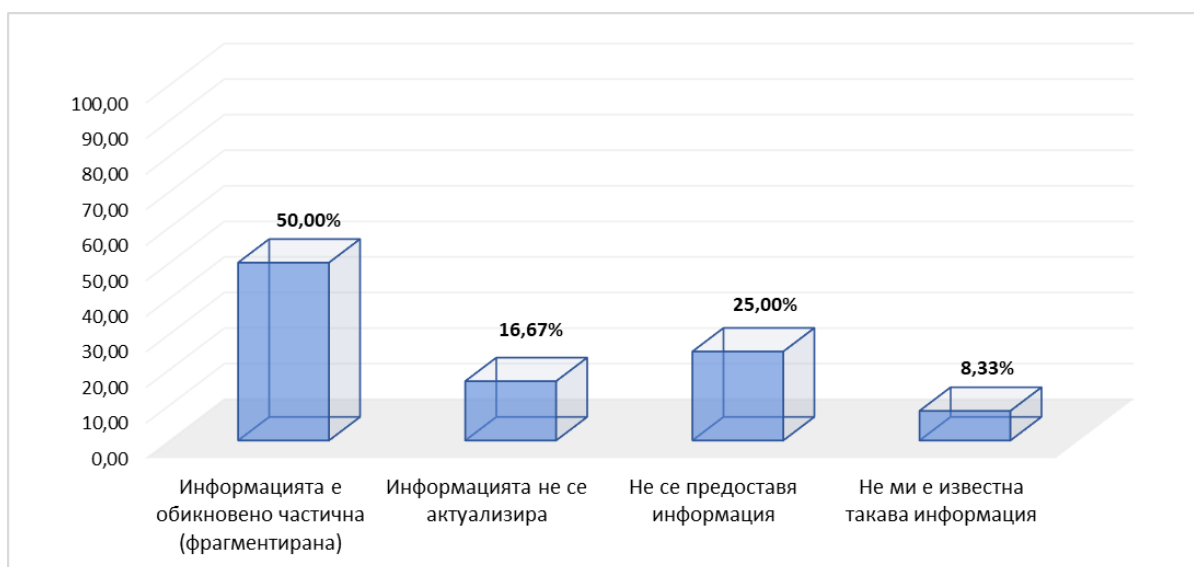
противодействие. Гражданите и техните организации трябва активно да участват при институционализирането и прилагането на механизмите за контрол. Те трябва да разполагат с достъп до необходимата информация, отнасяща се до контролните органи в областта на превенцията и противодействието на корупцията, да са запознати с техните функции, както и с възможностите за подаване на сигнали за корупция.



**Фигура №25** Разпределение на респондентите относно информираността им за местни антикорупционни политики (относителен дял%)

Информираността на гражданите относно дейността на местната власт и изискванията за професионално и законово административно обслужване е важна предпоставка за коректно взаимодействие с администрацията, включително и за намаляване на възможностите за корупционни прояви, както от страна на администрацията към гражданите, така и от страна на гражданите към администрацията. В този смисъл информираността на гражданите и неправителствените организации е необходимо изискване, което би повишило

тяхното доверие в местната власт и би оказало положителен ефект върху превенцията и противодействието на корупционни прояви. Резултатите от изследването показват, че има сериозен дефицит относно информираността на неправителствения сектор в община Пловдив за дейността на местната власт. Половината от респондентите посочват наличието на частична и фрагментирана информация, а според 1/3 от тях, информацията не се актуализира и изобщо не се предоставя (Фигура №25).



**Фигура №25** Разпределение на респондентите относно информираността им за дейността на местната власт (относителен дял%)

В тази връзка следва да се отбележи, че наличието на информация относно дейността на местната власт е един от утвърдените стандарти за добро управление в общинската администрацията и е важен фактор за превенция и противодействие на корупция. Значителният дял на неправителствените организации, които посочват липсата на информация, дава основание за фокусиране на вниманието върху този дефицит. Неговото отстраняване е ключова предпоставка за осъществяването на ефективен граждански контрол върху дейността на администрацията. Много често липсата на информация е

резултат и от липсата на надеждно функционираща система за организация на дейността в съответната институция, както и на отсъствие на действащ механизъм за информиране на гражданите, техните организации и местната общност. Наличието на висок процент на отговори, очертаващи този проблем, налага предприемането на мерки от страна местната власт в град Пловдив, отнасящи се до изготвяне на конкретен и ясен регламент за предоставяне на информация.

Гражданите и техните организации могат да сигнализират за корупционни практики и незаконни действия и бездействия на служители от общинската администрация. Най-често използвани механизми за получаване на сигнали за нарушения в общинските администрации са:

- електронни форми за подаване на сигнали и предложения;
- кутии за сигнали и предложения, разположени в сградата на общинската администрация;
- организиране на приемни, в които в определено приемно време могат да бъдат подадени устни сигнали;
- телефон за връзка, в това число и безплатни телефонни линии за сигнали.

На сайта на община Пловдив има рубрика „Контакт форма за сигнали за корупция, жалби и предложения“, която води до електронна форма за подаване на сигнал за корупция. Гражданите могат да изпращат сигнали за нередности, непрозрачност, отказ от информация или съмнения за корупция<sup>88</sup>.

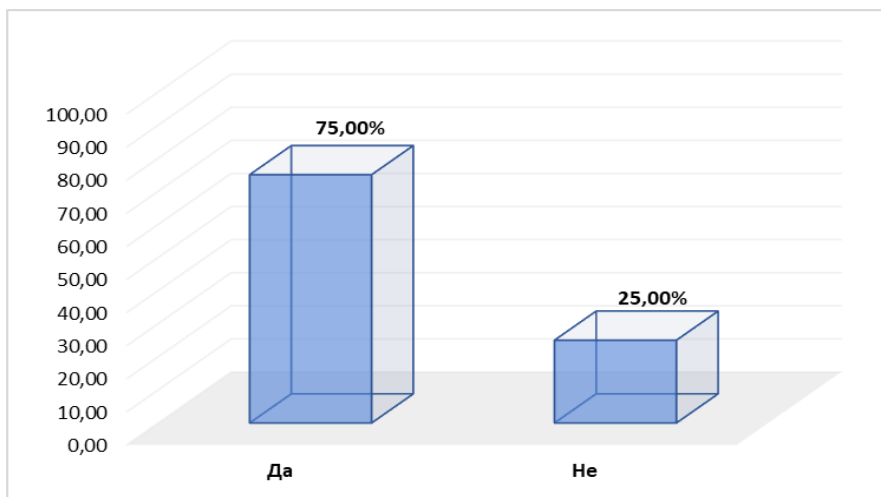
При приет сигнал се дава входящ номер на посочения имейл. Прави впечатление, че рубриката „Контакт форма за сигнали за корупция“ се намира в долната част на менюто, при отваряне на интернет страницата на Общината.

---

<sup>88</sup> корупция стол. Община.pdf

За повече прозрачност, както и за улеснение на гражданите, би било добре бутонът, който се използва за достъп до електронната форма, да бъде разположен в по-видимо поле на сайта. Липсва публична информация за подадените сигнали и предприетите действия.

Въпреки тези констатации, като положителен се отчита фактът, че по-голямата част респондентите посочват, че познават реда за подаване на сигнали за корупционни прояви (**Фигура №26**).



**Фигура №27** Разпределение на респондентите относно информираността им за процедурата за подаване на сигнал за корупция (относителен дял%)

Информирането на гражданите за наличието на ясни, достъпни и с бърза обратна връзка начини за подаване на сигнали би имало изключително позитивен ефект, не само за активизиране на гражданския контрол, но и за намаляване на усещането, че не се полагат достатъчно усилия за противодействие на корупцията<sup>89</sup>. В този контекст е необходимо местната власт да полага сериозни и последователни усилия за адекватно информиране на гражданите, относно начините и възможностите за сигнализиране на корупционни прояви и лошо административно обслужване. Редът за подаване

<sup>89</sup> Пак там

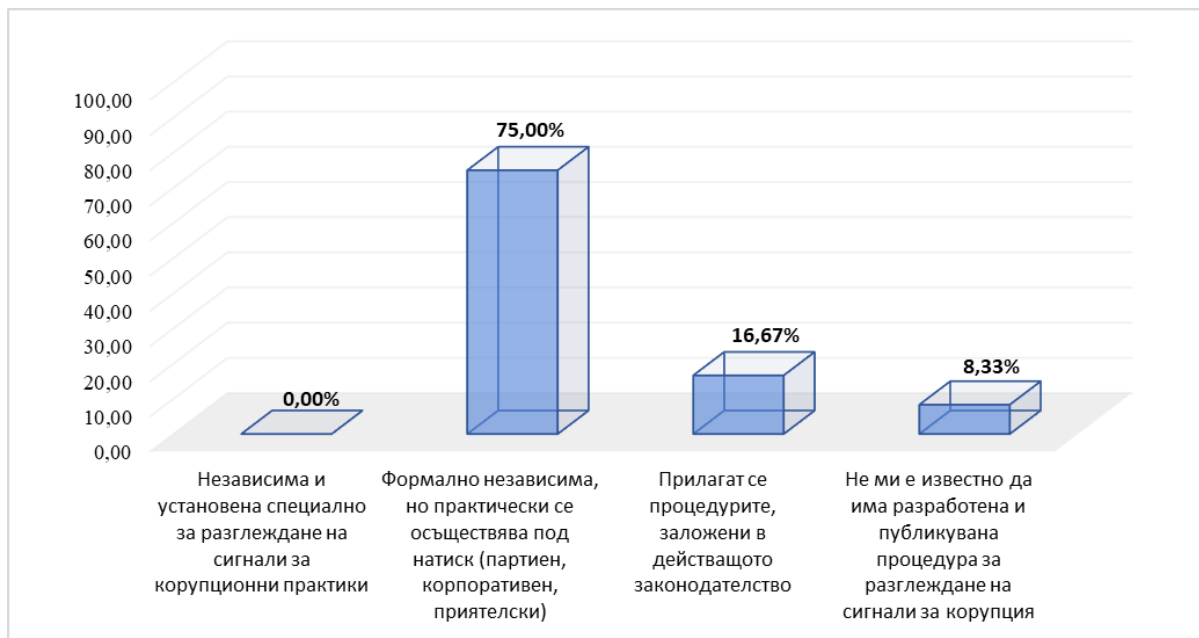
на сигнали и предприеманите въз основа на тях действия може да се съдържа и в актове, които предвиждат правилата за административното обслужване на гражданите (вътрешните правила за документооборота, вътрешните правила за достъп до обществена информация, регламент за подаване на сигнали от гражданите). Публичният достъп до тях трябва да бъде осигуряван чрез публикуване в сградата на общината и чрез разяснителна кампания, която да се провежда от служителите в общинската администрация. Необходимо е да се отчете и обстоятелството, че процесите за борба с корупцията са твърде динамични и зависими от конкретните форми на това негативно явление, което налага и периодична актуализация на приетите в общината правила<sup>90</sup>.

Като притеснителен резултат от настоящото проучване, който пряко влияе върху оценката за работата на местната власт в община Пловдив, е фактът, че 75% от респондентите посочват процедурата за разглеждане на сигналите за корупционно поведение като формално независима, но практически осъществявана под натиск (**Фигура №27**).

В комплексните мерки, които биха могли да се предприемат за превенция и противодействие на корупцията трябва да се прилага следното правило: нито една жалба или сигнал за корупционна проява не трябва да остават без отговор от страна на компетентните органи. Практическото му прилагане ще убеди обществото в необходимостта от подаване на сигнали с цел ограничаване на корупционните прояви. Антикорупционни функции в общинската администрация могат да изпълняват както звената, предоставящи пряко административни услуги на физически и юридически лица, така и звената, осъществяващи контрол върху дейността на администрацията.

---

<sup>90</sup> 2014\_Spravochnik\_CTRL\_Organi\_Final\_2014.08.22.pdf



**Фигура №27** Разпределение на респондентите относно информираността им за процедурата за разглеждане на сигнал за корупция (относителен дял%)

Този модел се доближава до законодателния подход при организирането на антикорупционната дейност в централните администрации, при който дейностите по превенция и противодействие на корупцията и предотвратяването на конфликт на интереси се осъществява от звеното инспекторат. Антикорупционните практики и прилагането на мерки показва високо одобрение от респондентите. Най-висока оценка получават идеите за провеждане на образователни програми от органите за борба с корупцията (41,67%) и антикорупционните медийни продукции (**Фигура №28**). Около 30% от анкетираните подкрепят тематично профилираните образователни кампании; наказанията, чрез намаляване на заплатите; понижаването в длъжност; прекратяване на трудовите правоотношения; разработване на система за вътрешен контрол; декларации за финансово състояние (**Фигура №29**). Като най-слаб компонент в системата от инструменти за превенция на корупцията е намаляването на свободата на преценка от страна на служителите (едва 16,67% регистрират тази практика)





**Фигура №28** Разпределение на респондентите относно оценката им за антикорупционните практики (относителен дял%)



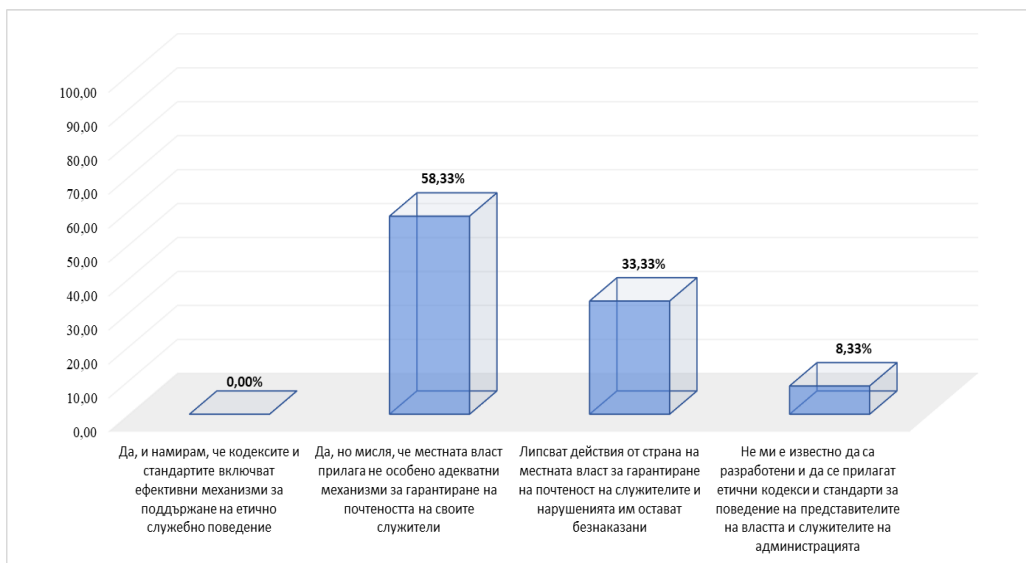
**Фигура №29** Разпределение на респондентите относно оценката им за ефективността на антикорупционните практики (относителен дял%)

На ниво местна власт в град Пловдив ясно се откроява липсата на систематичен подход за въвеждане на устойчиви механизми за превенция на корупцията. Общата картина сочи сравнително висока степен на включване на механизмите за противодействие на корупцията в основни нормативни актове за работата на администрацията. Разбира се ефективността и устойчивостта на тези практики ще може да бъде отчетена само, ако бъде доказана тяхната

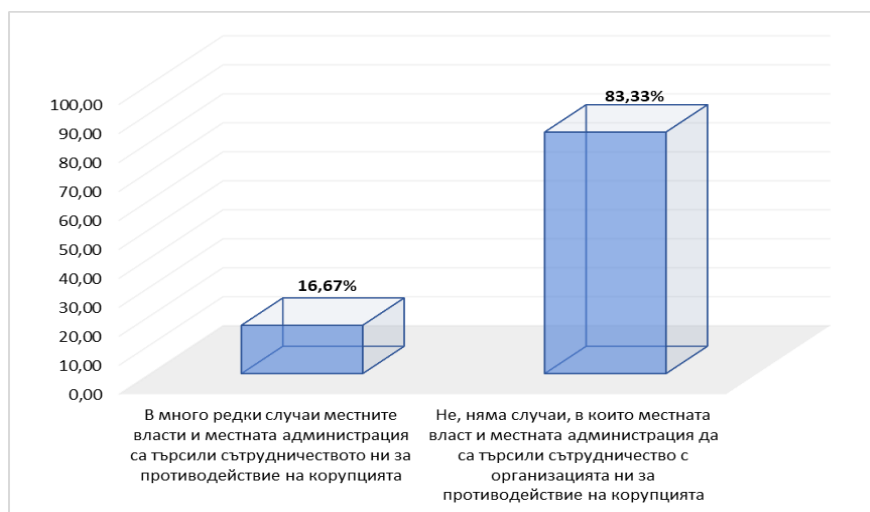
ефикасност и гражданите се информират периодично за конкретни постигнати резултати. В общинския съвет на Пловдив е създадена Постоянна комисия по противодействие на корупцията, дейността на която е свързана и с превенцията. Нормативната уредба на общинско ниво представлява съвкупност от различни по своята същност и юридическа сила правни актове, които често са трудно приложими в практиката. На местно равнище различните дейности за превенция и противодействие на корупцията са регламентирани в общински стратегии, планове за превенция на корупцията, стратегии за управление на риска, системи за вътрешно отчитане и други. За да бъдат ефективни антикорупционните мерки, те трябва да бъдат пряко свързани с етичните стандарти, етичните норми и принципи на поведение. След направеното задълбочено проучване на сайта на община Пловдив се установи, че липсва информация за наличие на Кодекс за етично поведение на общинските служителите. В Правилника за организацията и дейността на Общинския съвет също отсъстват текстове, регламентиращи етичното поведение на общинските съветници.

В тази връзка изработването на стратегия, на ясно регламентирани етични кодекси, както и на ефективни инструменти срещу корупционни практики, би допринесло не само за ограничаване на корупцията, но и за активизирането на граждани, гражданските организации и служителите в администрацията (**Фигура №30**).

Получените резултати показват, че в община Пловдив липсва практика за съвместни инициативи относно превенцията и противодействието на корупцията. Твърде висок относителен дял от респондентите – 83,33% посочват, че местната власт не е търсила тяхното съдействие при разработване на антикорупционни политики и провеждане на подобни инициативи (**Фигура №31**).



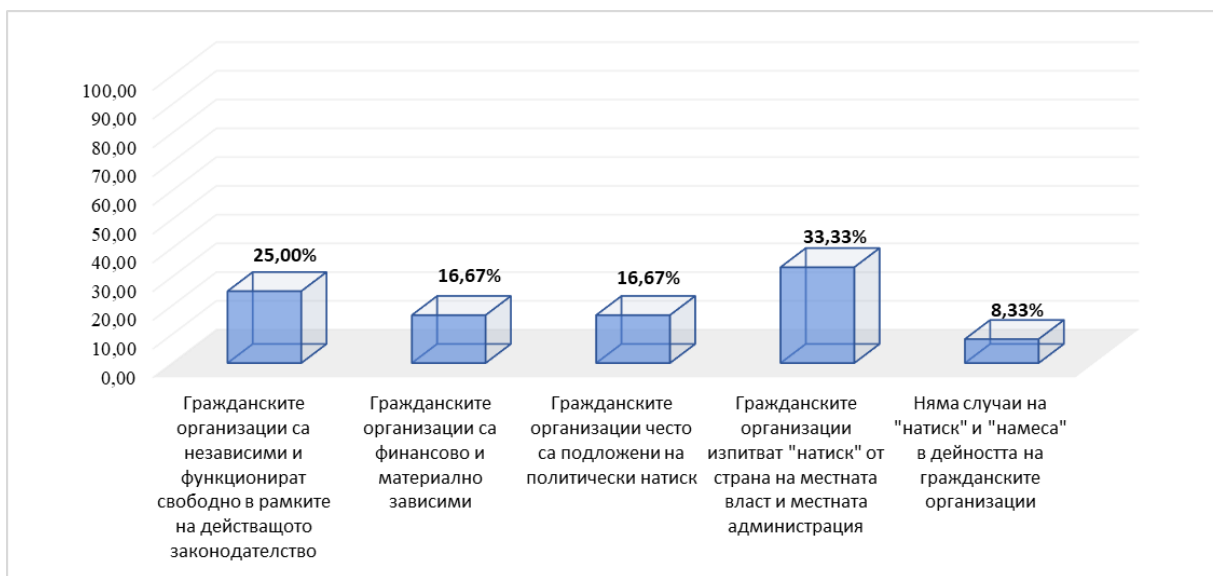
**Фигура №30** Разпределение на респондентите относно познаването на етичните кодекси (относителен дял%)



**Фигура №31** Разпределение на мненията на респондентите относно участието им в разработването на местни антикорупционни политики (относителен дял%)

Този факт може да бъде индикатор, както за неефективна организация в дейността на местната власт, така и за съществуването на корупционен потенциал и риск в администрацията. Сътрудничеството и взаимодействието е важен механизъм за повишаване на доверието в работата на администрацията и е необходимо да бъде сериозно преосмислен в работата на местните органи и местната администрация.

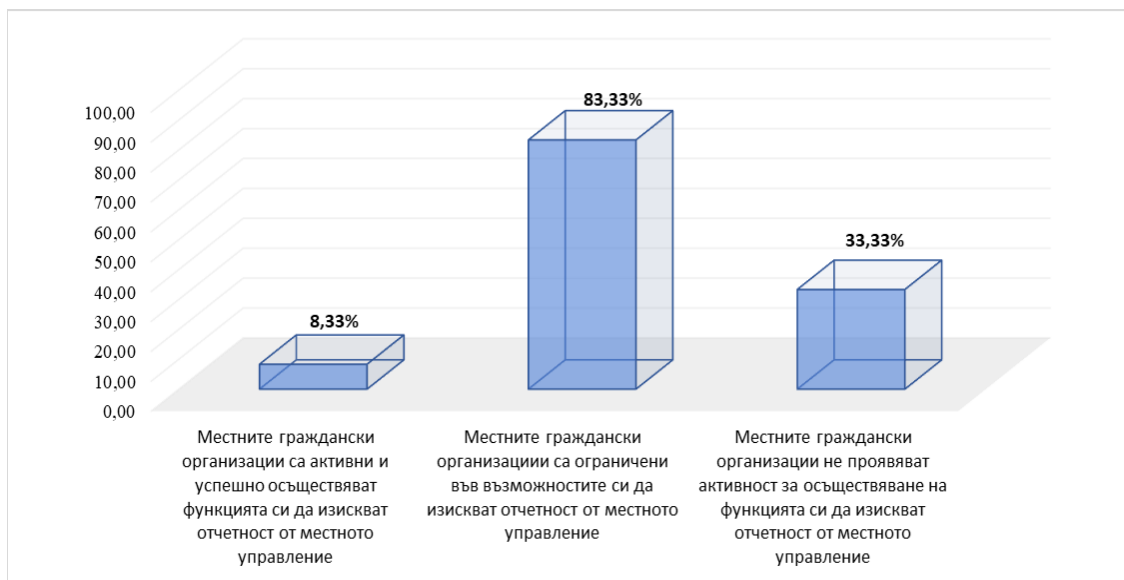
Резултатите от отговорите на респондентите дават видимост върху реалната картина на зависимост и оказване на „външна намеса“ върху тях. Около 34% посочват, че са били подложени на „натиск“ от страна на местната власт и местната администрация (Фигура №32).



**Фигура №32** Разпределение на респондентите относно оценката за тяхната независимост (относителен дял%)

Същевременно резултатите от изследването показват относително широк кръг от отговори, които свидетелстват, че има редица преки и непреки възможности за корупция при взаимоотношенията между служителите в администрацията и представителите на неправителствения сектор.

Като притеснителна може да се определи обобщената оценка на респондентите – 83,33% смятат, че са „ограничени във възможностите си да изискват отчетност от органите на местната власт“. Относителният дял на онези, които смятат, че гражданският сектор не проявява активност за контрол и отчетност спрямо дейността на местните органи и местната администрация е около 34%. Оптимистична оценка за перспективите на гражданския сектор дават едва 9% (Фигура №33).



**Фигура №34** Разпределение на респондентите относно оценката за състоянието на гражданския сектор (относителен дял%)

Получените резултати кореспондират и с информацията от анкетното проучване по отношение на степента на ангажираност на гражданските организации относно разработването на местни антикорупционни политики и провеждането на антикорупционни инициативи (Фигура №23).

Гражданските структури могат да бъдат в позиция на инициатор на обществени услуги и в този смисъл да допълват публичния ресурс на местната власт и местната администрация. Те могат да бъдат и техен партньор, когато са включени в процесите на разработване и прилагане на местни политики и антикорупционни инициативи. Без поемане на отговорности от страна на държавните институции е невъзможно това партньорство практически да се реализира. Ангажимент на държавните институции е да създават благоприятни политически и нормативни условия, които да стимулират гражданското участие. Тази ангажираност може да се реализира чрез изготвянето на законова нормативна рамка, в разработването на стратегии, планове и програми за осъществяване на превенцията и противодействие на

корупционните практики, в осигуряване на ресурси за прилагането на политики и форми на гражданско участие при осъществяването на централното и местно управление и самоуправление.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ограничаването на предпоставките за корупция и нарастването на прозрачността в действията на органите и администрацията на териториално ниво имат стратегическо значение за развитието на България. Поради този факт, ефективно функциониращата система за гражданско участие и контрол върху дейността на местната власт би определила степента, в която представителството и отстояването на местните интереси ще създаде нови предпоставки за солидарност, без които процесите на дезинтеграция в обществото биха допринесли за увеличаване на степента на социален риск и ще затруднят усилията на институциите за ефективно и успешно социално поведение.

Изготвянето на процедури и правила на достъп, участие и контрол на гражданите и техните организации върху процеса на изработване на местната политика и антикорупционните действия не може да бъде ангажимент само на местната власт. Именно поради тези причини, **съществена част от противодействието на корупционните практики е изграждането на потребност и определени умения на гражданите и техните организации за търсене и достъп до информация за устройството и дейността на местната власт.**

**Необходимо е изграждането на устойчиви механизми за генериране на обществена подкрепа, изградена на базата на ясни принципи на демократично партньорство.** Досегашната практика показва, че това са преди всичко спорадични усилия на отделни неправителствени организации, търсещи постигането на определен резултат, след което процесът приключва.

Анализът на резултатите от емпиричното изследване на взаимодействието между организациите в третия сектор, местната власт и местната администрация през призмата на основните компоненти на

възприетия модел (консултиране – изпълнение – мониторинг и оценка) и проучването на практиките на взаимодействие между местната власт и неправителствените организации в превенцията и противодействието на корупцията дава основания за следните констатации.

В най-общ план може да се направи извод, че все още основните модели на взаимодействие между гражданските структури и местната власт не са утвърден компонент в местната управленска практика. Липсва регулация на централно ниво, ангажираща публичните институции да гарантират, че позициите на гражданските структури ще се вземат предвид преди изготвянето на нова политика, нормативен акт, програми с национално и местно значение. При отсъствието на утвърдени минимални стандарти за процедури и правила за провеждането на консултации с неправителствените организации на местно ниво консултативните процеси, там, където протичат и доколкото протичат, вменяват усещането за фрагментирана работа и за импровизации от страна на местната власт.

Проблем съществува и в процедурите за привличане на участници в консултациите, което се отразява сериозно на качеството на представителство на неправителствените организации. Формите за консултиране с третия сектор на местно ниво са еднообразни – обсъждане на конкретен проект, участие в изпълнението на част от даден проект или програма.

На местно ниво има условия за по-гъвкави и директни канали на комуникация между неправителствените организации и администрацията. Проблемите в комуникацията и взаимодействието на местната власт с третия сектор водят до неговата демотивация за участие в обществените дела. Неправителствените организации не изпитват нужното доверие към институциите, както в уменията им да водят консултации, така и в компетентността им по конкретиката на отделните въпроси.



Въпреки силното усещане в обществото за наличието на корупция, голямата част от неправителствените организации не са запознати с нормативната база и с мерките, които местната власт в Пловдив прилага при превенцията и противодействието срещу корупцията. Отсъствието на ясни и ефективни механизми, закони, правила и начини за справяне с проблема създава чувството, че „нищо не е направено за преодоляване на корупционните практики“<sup>91</sup>, което от своя страна обяснява чувствителността на гражданите и техните организации към това явление.

Независимо от положителните резултати, свързани най-вече със стабилизирането на демократичните институции, приемането на нормативна уредба в основните направления за противодействие на корупцията, ограничаването на така наречената „малка корупция“ и повишаването на обществената нетърпимост към корупцията, реформите в областта на антикорупцията не могат да се отчетат като устойчиви. В този контекст разработването на стратегии, етични кодекси, стандарти, антикорупционни механизми и други подобни инструменти ще допринесе не само за нейното ограничаване, но и ще насочи гражданите, местните органи и администрацията към активни действия в тази посока.

Резултатите от проведеното изследване, както и наблюденията върху качеството и ефективността на взаимодействието между гражданските структури и местната власт внушават за изостанало от съвременните концепции и практики разбиране за същността на този процес. Тези факти и тенденции отчетливо открояват **необходимостта от предфиниране на цялостната рамка (ценностна и политическа), в която се разполагат взаимодействията между местната власт и неправителствените**

---

<sup>91</sup> RM\_Anti-corruption\_BG.pdf

**организации при формирането и провеждането на публичните политики и в съвместните им действия в борбата с корупцията.**

**Необходимо е да се изработи и утвърди цялостна визия за участие на гражданските структури в процесите на консултиране, изпълнение и мониторинг на публичните програми, антикорупционните стратегии и политики.** Тя следва да се изготви в сътрудничество между третия сектор, релевантните заинтересовани страни и публичните институции и да прилага утвърдените европейски стандарти и добри международни практики в тази област. Същността на процеса на взаимодействие на местната власт с гражданите и техните организации, който предстои да се утвърждава в бъдеще, трябва да е следствие от тяхното право на участие във всички сфери на обществения живот.

От направените изводи произтичат и съответните предложения относно необходимостта да се регламентират основополагащи обществени отношения с цел институционализирането им като трайна публична политика.

В този контекст могат да се открият следните **препоръки по отношение на дейността на местната власт:**

- **Да се регламентира изискване към публичните институции за гаранция, че мненията и предложенията на неправителствените организации ще се отчитат преди прилагането на всяка нова антикорупционна политика и програма с местно значение.** Консултативните процедури трябва да следват прозрачни правила, необходимо е да се разработят и прилагат адекватни инструменти, системи и процеси за насърчаване на активното участие на третия сектор.

- **Местните власти да подкрепят и изграждат отношения на сътрудничество за реализиране на инициативите на гражданските структури и да се работи в партньорство по общи проекти.**

- Местните институции да включват неправителствените организации в процесите на оценка на своите дейности, като създават и използват мониторингови и оценъчни инструменти, осигуряващи широко гражданско участие.

- Местните власти трябва да проявяват по-голяма активност при привличане на гражданите в консултативния процес и в действащите консултативни структури. В тази посока е необходимо да се предприемат инициативи за обучение, както на представители на институциите, така и на неправителствените организации за ползата от ефективно взаимодействие и партньорство.

- Съществуващата нормативна уредба следва да се допълни с конкретни процедури и механизми за включването на гражданите и неправителствените организации в процесите на вземане на решения. Механизмите, които ще се предвидят следва да гарантират възможността за консултиране от страна на държавните институции с гражданските структури в процеса на изготвяне и прилагане на решения.

- Провеждане на радио и телевизионна **антикорупционна образователна програма**, чрез ангажиране на средствата за масово осведомяване и неправителствени организации. Изготвяне и популяризиране на **материали с антикорупционни послания**.

- Антикорупционните политики и стратегии в община Пловдив имат нужда от **въвеждането на периодичен инструмент за оценяване на корупцията**.

- Да се разработят и усъвършенстват **форми за ефективно антикорупционно сътрудничество между органите на местното самоуправление и неправителствените организации**.

**Препоръките по отношение на отговорностите на гражданските структури са:**

- Да се стремят да повишават информираността си за възможностите на администрацията да прилага подходящи механизми за комуникация и диалог.

- Неправителствените организации да спазват и да се ръководят от принципите на независимост и необвързаност спрямо политическите интереси.

- Включване на **представители на неправителствените организации** при разработването на задължителна система за **обучение на служителите в инспекторатите за противодействие на корупцията**, както и запознаване с **международния опит и добрите практики в противодействието на корупцията**.

- Повишаване на капацитета на гражданските организации за **мониторинг и оценка на корупцията и антикорупцията**, включително уменията им за регистрация и анализ на информация, предоставяна от държавните институции за определяне на действителното разпространение на корупцията.

Всички промени изискват **участие на публичните институции в ефективно сътрудничество с гражданските структури**. В традицията и духа на гражданска инициатива е необходимо да **продължават усилията за преосмисляне на отношението на българското общество към корупцията** и да се подкрепят ефективните средства за **повишаване на възможностите на гражданите и техните организации за участие и контрол в процеса на изработване и реализиране на местната политика и антикорупционните инициативи**. Повишаването на обществената нетърпимост към корупцията и постигането на морален интегритет на обществото в този контекст, биха ограничили в дългосрочен план случаите на корупционни прояви.

## БИБЛИОГРАФИЯ

### На български език

1. Брайън, А, Правителството в сътрудничество с гражданското общество, Сп. Демократически преглед, С., 1981 г.
2. Великова, М., Местното самоуправление и управление, регионализация, ВСУ „Черноризец Храбър”, УИ, 2008 г.
3. Велкова Л., Корупцията-заплаха за икономическата сигурност, Издателство „ДиоМира”, София, 2015 г., ISBN 978-954-2977-22-3
4. Влъчков К., Исторически аспекти на корупцията при източните народи, ВСУ „Черноризец Храбър“, <https://ejournal.vfu.bg/pdfs/korupciq.pdf>
5. Ганчева, В., Европейски перспективи пред гражданското участие, София, 2008 г., [http://www.omda.bg/publik/institut/vyara\\_gan](http://www.omda.bg/publik/institut/vyara_gan)
6. Ганчева, В., Неправителственият сектор и (не)устойчивото развитие, София., 2007 г.
7. Генова, Ж., „Доброволните граждански обединения и гражданското общество”, ПУ „П. Хилендарски”, Факултет по икономически и социални науки, Годишник №2, 2001 г.
8. Георгиев, Е., Общественото мнение и медиите, Сб. Гражданско общество и правата на личността, С., 1998 г.
9. Димитров, Г., Съграждане на гражданството: Перспективи за публично партньорство в България (резултати от емпирично проучване), УИ „Св. Климент Охридски”, С., 2012 г.
10. Йотов, Й., Групи за натиск, лобизъм. Социално партньорство, С., 1997 г.

11. Нончев, А., Дефиниции, сфери и форми на корупцията, Учебно помагало „Антикорупция”, Център за изследване на демокрацията, София, <http://www.anticorruption.bg/artShow.php?id=1279>

12. Пенчев, К., Тодоров, И., Ангелов, Г., Йорданов, Б., Административнопроцесуален кодекс, Коментар, Сиела, 2006 г.

13. Сивков, Цв., Участие на гражданите в местната власт, София, 2000 г.

14. Танев, Т., Анализ на публичните политики (Public Policy Analysis) - наука за създаване на конкретни политики, „Военно издателство” ЕООД, 2008 г.

15. Трифонова, Д., Правна рамка за участие на гражданските организации в управлението. Примерни модели. Изводи и препоръки., Фондация за реформа на местното самоуправление, София., 2008 г.

16. Христова, Е., Сигурността: Личностни възприятия и оценки, Материали от Международна научна конференция „Светът в/след Глобалната пандемия“, „Проблеми на социалната и икономическата сигурност“, Том 1, ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“, 2020 г.  
[file:///C:/Users/user/Downloads/Buzov\\_Sveta\\_v\\_pandemiq\\_2021%20\(1\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Buzov_Sveta_v_pandemiq_2021%20(1)%20(1).pdf)

17. Христов, Хр., П. Павлов, П. Кацамунска. Основи на публичната администрация. УИ „Стопанство”, София, 2007 г.

18. Яновски, Р., Третият сектор в България: изводи от хрониката на развитието (1999-2000), Фондация „Ресурсен център за нестопанските организации”, София, 2002 г.

### **На чужд език**

19. Citizens as Partners: Information, Consultation and Active Participation in Policy - Making, OECD, Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England, 2001

20. Nilda Bullain and Radost Toftisowa, A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO- Government Cooperation, ECNL, Final Report, 2004

21. Prof. Dr. Petrus C. van Duyne, “Will Caligula Go Transparent? Corruption in Acts and Attitudes”, Forum on Crime and Society, 2001, vol. 1

22. Katerina Hadzi - Micheva, Legaland Institutional Machanisms for NGO - Government Cooperation in Croatia, Estonia and Hungari, ECNL, 2007

23. Volunteengin The Europen Union, Final Report, 2010

24. Hristova, E., Personal perceptions of (in)security. Electronic scientific journal Scientific Atlas, 2: Microsoft Word - 8\_Nauchen\_atlas\_Elitza\_Hristova.doc (scientificatlas.com), 2021

25. Азоркин Н. Н., Левченко В. Н., Мартышин О. В. История политических учений / Под ред. О. М. Мартышина. М.: Юрист, 1994 г.

26. Акимова, Н.В., Историии коррупции и особенности борьбы с ней, История государства и права, 200839.

27. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. [cited 20.07.2015]. Available from: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orgcrime.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml)

28. Краткий очерк истории философии. М., 1975. 3. Довгало Г. И., Перзашкевич О.В., Прохоров А. А. История Древнего Востока. Мн.: Тетра Системс, 2002 г.

29. Хрестоматия по истории Древнего Востока, 1980 г.

### **Нормативни източници**

30. Административнопроцесуален кодекс, обн. ДВ бр. 30 от 11.04.2006 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 15 от 19.02.2021 г.

31. Гражданска конвенция за корупцията, Ратифицирана със закон,

приет от 38-то НС на 10.05.2000 г. - ДВ, бр. 42 от 23.05.2000 г. издадена от Министерството на правосъдието, обн. ДВ, бр. 102 от 21.11.2003 г., в сила за Република България от 1.11.2003 г

32. Европейска харта за активното гражданство, 2006 г.

33. Закон за достъп до обществената информация, обн. ДВ, бр. 55 от 07.07.2000 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г.

34. Закон за Икономическия и социален съвет, обн. ДВ, бр. 41 от 24.04.2001 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 91 от 14.11.2017 г.

35. Закон за местното самоуправление и местната администрация, обн. ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 9 от 02.02.2021 г.

36. Закон за нормативните актове, обн. ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 г.

37. Закон за общинската собственост, обн. ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 17 от 26.02.2021 г.

38. Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, обн. ДВ, бр. 60 от 05.08.1988 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 94 от 29.11.2019 г.

39. Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, обн. ДВ, бр. 44 от 12.06.2009 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 88 от 13.10.2020 г.

40. Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, обн. ДВ. бр.7 от 19 Януари 2018 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.12 от 12.02. 2021г.

41. Закон за регионалното развитие, обн. ДВ бр. 50 от 30.05.2008 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 21 от 13.03.2020 г.

42. Закон за юридическите лица с нестопанска цел, обн. ДВ, бр. 81 от 06.10.2000 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 107 от 18.12.2020 г.

43. Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на коруп-



цията и организираната престъпност (2015-2020)

<http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/C131759E-801F-437C-8F8D>

DB147D53B48A/0/anticorrupt.pdf

44. Конвенция на ООН срещу корупцията, приета с резолюция 58/4 на Генералната асамблея от 31 октомври 2003 г. Ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 3.08.2006 г. - ДВ, бр. 66 от 15.11.2006 г. издадена от Министерството на правосъдието, обн., ДВ, бр. 89 от 3.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г.

45. Конституция на Република България, обн. ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г. посл. изм. и доп. ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.

46. Международна харта за правата на човека С, 1985 г.

47. Международен пакт за граждански и политически права от 16.12.1966 г., влязъл в сила на 23.03 1976 г. ратифициран с указ №1199, публикуван в ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г.

48. Наказателен кодекс, обн. ДВ., бр.26 от 2.04.1968 г., доп. ДВ. бр.108 от 22.12. 2020 г., изм. ДВ. бр.9 от 02.02. 2021 г.

49. Наредба за условията и реда за осъществяване на съвместна дейност на Община Русе с организациите, регистрирани по ЗЮЛНЦ, от 01.01.2009 г. <http://www.ruse.bg.eu/index.php?showfile=1&fid=56&p=downloads&area=1&category=9>

50. Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията, 2015-2020 г. - <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=956>

51. Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021-2027 г.)

52. План за изпълнение на Национална стратегията за превенция и противодействие на корупцията - <http://goo.gl/XLqGuH>

53. Правила за взаимодействие между община Сливен и неправителствените организации в общината

[www.sliven.bg/index.csp?f=news20080910](http://www.sliven.bg/index.csp?f=news20080910)

54. Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа. Конференция на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление. 15-та сесия, Валенсия, 15-16 октомври 2007. Информационен бюлетин на Министерството на регионалното развитие и благоустройство и Националния център за териториално развитие: Местна демокрация и регионална политика, бр. 11, 2007 г.

55. Устройствен правилник на Министерски съвет и неговата администрация, приет с ПМС №229 от 23.09.2009 г., обн. ДВ, бр. 78 от 02.10.2009 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 50 от 03.06.2012 г.

56. Харта на основните права на Европейския съюз, 2007 г.

### **Други източници**

57. Аналитичен доклад: Анализ на някои Европейски практики за взаимодействие между структурите на гражданското общество и органите на местното самоуправление и местната администрация, С., юни 2008 г., [www.europe.bg/upload/docs/01\\_AnaliticalBestPractices\\_Final.docx](http://www.europe.bg/upload/docs/01_AnaliticalBestPractices_Final.docx)

58. Аналитичен доклад за взаимодействието между местната администрация, общинските съвети и гражданския сектор при формирането на местната политика и процеса на взимане на решения. Примерът на община Плевен., С., декември 2008 г. [www.europe.bg/upload/docs/Analiz\\_Pleven.pdf](http://www.europe.bg/upload/docs/Analiz_Pleven.pdf)

59. Аналитичен доклад за състоянието на НПО, работещи в сферата на местното развитие, доброто управление, гражданските права и социални дейности от Южен централен район за планиране, включително област Стара Загора, ФРМС, Проект „НПО - надеждни партньори за развитие, С., 2008 г.,

<http://www.frlg.bg>

60. Анतिकорупционно ръководство за нуждите на Общинска администрация – София Проект: NORMCORM (Превантивен модел за борба с корупцията на общинско ниво), изпълняван от фондация „Риск Монитор”, Асоциация за развитие на София, МЕРСО (Република Чехия) СОФИЯ, 2014 г.

61. Българският неправителствен сектор в контекста на развитие, Фондация „Работилница за граждански инициативи”, София, 2003 г.

62. Български център за нестопанско право, проект „Бюджетни субсидии за НПО: Анализ и препоръки, София, 2009 г.

63. Български център за нестопанско право, Проучване на практиките на управление на НПО в България, С., 2006 г.

64. Български център за нестопанско право, Участие на неправителствените организации в процесите на вземане на решения, София, 2009 г.

65. Взаимодействие между гражданския сектор и местната власт, Проект „София, Плевен, Сливен - добро управление в полза на гражданите”, финансиран от ОП „Административен капацитет”, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ, С., 2009 г., [http://www.europe.bg/upload/docs/1\\_РНСР\\_guidi](http://www.europe.bg/upload/docs/1_РНСР_guidi)

66. Възможностите на нестопанските организации и коалициите от застъпнически организации в процеса на формиране и прилагане на националните политики за прилагане на Оперативните програми 2007 - 2013 г. През призмата на фамилия НПО „Регионално развитие”, като коалиция, работеща за устойчиво местно и регионално развитие и отстояваща интересите на местните заинтересовани страни, ФРМС, С., 2007 г.

67. Възможни взаимодействия. Местната власт и неправителствения сектор през призмата на проектите, изпълнени в рамките на Програма „Подкрепа за реформа в местната власт”, ФРМС, С., 2005 г.

68. Гражданското общество без граждани, Оценка на българското

гражданско общество (2003-2005), С., 2005 г.

69. Годишен доклад за дейността на Върховния касационен съд през 2020 г.

70. Доклад за резултати от проведеното социологическо проучване на капацитета и потребностите от обучение на неправителствени организации от Североизточния район за планиране, април 2008 г., [http://ngo.fldr.bg/bg/cms/57\\_%DO%91/%DO%BE](http://ngo.fldr.bg/bg/cms/57_%DO%91/%DO%BE)

71. Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

72. Индекс за устойчивост на неправителствените организации на Американската агенция за международно развитие USAID (2000-2006), август 2008 г.

73. Институт за икономическа политика Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация, Коалиция 2000

74. Концепция за промени в законодателството за юридическите лица с нестопанска цел в България, Български център за нестопанско право, [www.bcnl.org/pdf\\_bg/Concept%20NGO%20legislation%20final.doc](http://www.bcnl.org/pdf_bg/Concept%20NGO%20legislation%20final.doc)

75. Модул за обучение на представители на структури на гражданското общество и експерти от общински администрации, Ефективно управление и устойчиво развитие на структурите на гражданското общество в контекста на местната финансова политика, Варна, 2009 г.

76. Мониторинг на антикорупционните реформи в България, Система от индикатори за оценка на изпълнението на Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006 - 2008 г. и Програмата за изпълнението на Стратегията за 2006 г., Център за изследване на демокрацията

77. Национална стратегия за развитие на гражданското общество, 2006г.

78. Национално сдружение на общините в Република България, Общин-

ският съвет с лице към гражданите: Ефективно и прозрачно местно самоуправление”, София, 2009 г.

79. Наръчник „Гражданското общество и администрацията в ЮЗ регион – модел за партньорство. Новаторски практики”, 2008 г.

80. Наръчник за гражданско участие в местното самоуправление, ФРМС, <http://www.frlg.bg>.

81. Наръчник за новоизбрани кметове и общински съветници мандат 2011/2015 г, НСОРБ, С., 2011 г.

82. Наръчник за ефективни консултативни практики, Гражданското участие в публичните политики, Фондация „Междуетническа инициатива за човешки права”, С., 2008 г.

83. Наръчник за общините, изготвен по поръчка на Министерството на регионалното развитие и благоустройство и НСОРБ, Прилагане на Европейския етикет за иновации и добро управление в България, С., 2012 г.

84. Наръчник за етично поведение и превенция на корупцията сред служителите в Столична община, Деница Лозанова и Александър Политов по проект „Превантивен модел за борба с корупцията на общинско ниво” (“Non-repressive Model to Reduce Corruption at Municipal Level” – NORMCORM) HOME/2012/ISEC/AG/FINEC/4000003822

85. НПО в България - актуално състояние, развитие, перспективи. Проект „Укрепване на структурата и функционирането на нестопанските организации, МДААР, СНС „АСПИЕРИ”, 2008 г., <http://www.mdaar.government.bg>

86. Национална стратегия за подкрепа на развитието на гражданското общество в РБ за периода 2012-2015 г., <http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/news>

87. Обединение „Прозрачност без граници и партньори, Справочник за

функциите на контролните органи в областта на противодействие на корупцията в държавната администрация, София 2014 г.

88. Оперативна програма „Административен капацитет”, проект „Укрепване структурата и функционирането на нестопанските организации”, Визия, оценка, стратегия и успешни практики, С., 2008 г.

89. План за изпълнение на мерки в отговор на препоръките и посочените предизвикателства, съдържащи се в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>

90. Програма за изпълнение на национална стратегия за противодействие на корупцията

<http://www.anticorruption.bg/ac/bg/coalition/Resolution84andProgram-BG.pdf>

91. Проект „Ефективност, целенасоченост и публичност при подготовката и изпълнението на политики за развитие и проекти с международно финансиране”, финансиран от ОП „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, Наръчник Процедури за координация на политики за развитие, С., 2009 г., <http://www.ispu.government.bg>

92. Проект „Укрепване структурата и функционирането на нестопанските организации” по ОП „Административен капацитет”, Нестопанските организации - визия, оценка, стратегия за развитие и успешни практики, 2008 г.

93. Прозрачност без граници (Transparency International), Индекс за възприемане на корупцията за 2020 г.

94. Проучване на практиките на управление на НПО в България. Български център за нестопанско право. С., 2006 г.

95. Ръководство за обществени консултации в България, Стратегическо

планиране и координация, Проект по програма ФАР BG - 0103.01, <http://www.euaffairs.government.bg/uploads/doc>

96. Проект на Администрация на Министерски съвет „Развиване на умения и компетентности у служителите в администрацията за ефективно противодействие срещу корупционните прояви при предоставянето на административни услуги и функционирането на регулаторните режими”, Анализ на корупционните практики при предоставянето на административни услуги и функционирането на регулаторните режими в централните, областните и общинските администрации, София 2014 г.

97. Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (SWD (2019) 392 final).

98. Център за изследване на демокрацията, Антикорупционни политики срещу завладяването на държавата 2014 г.

99. Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, Анализ на органите по превенция и противодействие на корупцията в Република България, София, 2017 г.

100. Център за изследване на демокрацията, Корупция и антикорупция, София, 2003 г.

101. Център за изследване на демокрацията, Корупционни практики и превенция на корупцията, учебно помагало, 2004 г.

102. Център за образователни и културни инициативи, Корупцията – традиционни и съвременни измерения, Велико търново, 2001 г.

103. Център за изследване на демокрацията Антикорупция, Коалиция 2000, София, 2000 г.

104. Фондация „Антикорупционен фонд“ за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

## Интернет ресурси

105. Американска агенция за международно развитие, програма „Да заработят общините” (USAID) - <http://www.usaid.gov/>
106. Български център за нестопанско право - [www.bcnl.org](http://www.bcnl.org)
107. Държавна сигурност, com <https://desebg.com/knigi/2935--1989-1996>
108. Европрограми: пълна информация за европейските програми, финансиращи общински проекти и проекти на НПО - <http://evroprogrami.com/obshtini/>.
109. Издания на Съвета на Европа - Editions du Conseil de l'Europe - <http://book.coe.fr>.
110. Инициатива местно самоуправление  
<http://bulgaria.usaid.gov/68/page.html>
111. Институт „Отворено общество” - <http://www.soros.org/>
112. Международна асоциация за управление на общините/окръзите (ICMA) - [www.icma.org](http://www.icma.org)
113. Национално сдружение на общините в РБ - <http://www.namrb.org/>
114. Община Пловдив - [www.plovdiv.bg](http://www.plovdiv.bg)
115. Портал „Обществени консултации, публикации“  
<http://www.strategy.bg/Publications/List.asph?lang=bg-BG>
116. Съвет на Европа (Conseil de l'Europe) - <http://www.coe.fr>
117. Фондация за реформа на местното самоуправление - <http://www.frlg.bg>
118. Фондация „Отворено общество” - [www.osf.bg](http://www.osf.bg)
119. [https://www.actualno.com/europe/euronews-evrodeputati-zastavat-zad-protestite-sreshtu-korupcijata-v-byulgarija-news\\_1510582.html](https://www.actualno.com/europe/euronews-evrodeputati-zastavat-zad-protestite-sreshtu-korupcijata-v-byulgarija-news_1510582.html)



---

## **КОРУПЦИЯ И АНТИКОРУПЦИЯ**

**Превенцията и противодействието на корупцията  
във фокуса на взаимодействието между  
местната власт и гражданските организации**

---

**Автор** *доц. д-р Веселина Тонева Жекова*

**Рецензенти** *проф. д-р Желка Недкова Генова  
доц. д-р Драгомир Любомиров Генов*

**Издание първо**

**Университетско издателство „Паисий Хилендарски“**