



**ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ:  
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И МЕХАНИЗМИ  
ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ**

2006 година  
София



Публикува се с финансовата подкрепа на  
Европейския съюз

Настоящата публикация е резултат от работата на Асоциация “Прозрачност без граници” по проект “Политическата корупция: предизвикателства и механизми за противодействие”, осъществяван с финансовата подкрепа на Европейския съюз. В нея са представени резултатите от правния анализ на българското законодателство в областта на финансирането на политическата дейност, сравнително-правни изследвания на нормативната уредба в редица европейски страни, както и резултатите от поредица от социологически изследвания и анализи, реализирани от екипа на Transparency International-България. В публикацията са отразени препоръките на български и чуждестранни експерти относно ефективните подходи и модели за повишаване на прозрачността, отчетността и контрола върху финансиране на политическата дейност в България.



Асоциация “Прозрачност без граници”

## **Политическата корупция: предизвикателства и механизми за противодействие**

ISBN-10: 954-91757-4-X

ISBN-13: 978-954-91757-4-5

Съставители: Ваня Кашукеева-Нушева, Катя Христова-Вълчева

Редакция: Ваня Кашукеева-Нушева, Диана Ковачева,

Катя Христова-Вълчева, Огнян Минчев, Стойко Тонев

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Увод</b>	5
<b>Част първа</b>	
<b>Законодателна уредба на финансирането на политическата дейност в България</b>	9
Проблеми на ефективната законова регламентация при противодействие на политическата корупция – д-р Бойко Великов _____	11
Общ преглед на законодателството в областта по превенция и противодействие на корупцията в България – Константин Паликарски _____	15
Законодателна регламентация на финансирането на политическата дейност в България – Ивилина Алексиева ____	33
<b>Част втора</b>	
<b>Контрол върху финансирането на политическата дейност</b>	131
Ролята на Сметната палата в България при упражняване на контрол върху финансирането на политическите партии: предизвикателства и перспективи – проф. Валери Димитров _____	133
Мониторинг на финансирането на политическите партии: опитът на Отдела за мониторинг на финансирането на политическата дейност към Конституционния съд на Португалия – Мигел Фернандес _____	137
Оценка на негативния ефект от нерегламентираното финансиране на политическата дейност чрез контрол върху средствата за предизборни кампании: опитът на Португалия – д-р Луис де Суза _____	145
<b>Част трета</b>	
<b>Стандарти и механизми за противодействие на политическата корупция</b>	157
Политическата корупция в България: Резултати от социологическите изследвания на Асоциация “Прозрачност без граници” – доц. д-р Антоний Гълъбов _____	159
Медиен мониторинг на предизборните кампании през 2005 година – Румяна Бъчварова _____	187

Стандарти на Transparency International за ефективно  
противодействие на политическата корупция – Катрин  
Уулърд \_\_\_\_\_ 193

Модел на стратегия за противодействие на политическата  
корупция в България – Катя Христова-Вълчева \_\_\_\_\_ 199

## **Част четвърта**

Европейският опит в областта на финансирането на  
политическата дейност \_\_\_\_\_ 209

Сравнителни аспекти на проблема за финансиране на  
политическата дейност – Ваня Кашукеева-Нушева \_\_\_\_\_ 211

Законодателни бариери срещу политическата корупция при  
финансиране на партии и кампании в държавите-членки на  
Европейския съюз – д-р Петя Георгиева \_\_\_\_\_ 225

Финансиране на политическите партии в Холандия – Беренд  
Сангърс \_\_\_\_\_ 247

## УВОД

Когато анализираме проявните форми на корупцията в България, всички данни и изследвания сочат, че проблемите на политическата корупция имат сериозен приоритет над всички други корупционни практики в страната. Съществуният проблем, с който се сблъсква България, е именно политическата корупция. Разбира се, не може да се твърди, че административната корупция, корупцията на ниските нива на управление не е значим проблем за начина на живот на милиони българи. Също така, не може да се твърди, че корпоративната корупция вече не присъства в българския национален живот и не определя сериозни процеси на икономическото развитие на страната. Политическата корупция, обаче, е рамката, основният генератор и потенциал на деструктивните процеси, които обуславят както ниското качество на функциониране на българската политическа система, така и общото ниско качество на обществен живот и на обществени отношения в страната.

Политическата корупция в България е системен проблем. Тя не произтича от периода на развитие или от липсата на определени технологични механизми в регулирането на политическите процеси. Този вид корупция е системен, структурен проблем, който произтича от начина, по който беше осъществен българският преход, а именно – докато се осъществяваше трансформирането на политическата система от система на тоталитарен контрол в система от балансиран демократични институции, политическите институции загубиха за определен период от време своята възможност да контролират възпроизводството на икономическите процеси в страната. Това позволи на определени групи, свързани преди всичко с бившия режим, но не само с неговите структури, да използват това обстоятелство и да присвоят активите и ресурсите на българското общество. Когато казвам това, имам ясното съзнание, че този процес е необратим.

Българското общество не може да понесе още една икономическа революция. В този смисъл, резултатите от извършеното икономическо преразпределение, каквито и да са те, обуславят и ще обуславят

структурата на властта и на богатството в българското общество в обозримо бъдеще. Проблемът се състои в това по какъв начин тази структура на богатство ще оказва въздействие върху начина, по който се упражнява властта в държавата – дали наистина ще има позитивна еволюция в тази нова структура на богатството към това, което в западната политология се нарича полиархия (тоест, множественост на центровете на богатството и оттам на центровете на властта), или ще продължи тенденцията към конструиране или стабилизиране на една политико-икономическа олигархия (тенденция, която доминира в българския преход през последните 15 години).

На практика отслабените в процеса на преход институции пропуснаха възможността да водят трансформацията на икономическата власт, на богатството в обществото и като втори акт на тази драма новите собственици оказаха силно обратно въздействие на подчинение на съществуващите държавни институции и национална администрация, на собствените си групови икономически цели. Именно тази връзка изразява олигархичната структура на политико-икономическите взаимоотношения в страната. Тя стои в основата на политическата корупция като системно явление и предотвратява развитието на адекватни механизми в рамките на институциите, които да създадат рамката на едно легитимно и прозрачно управление в България, което функционира в интерес на мнозинството граждани.

Част от този проблем е и проблемът за финансирането на политическите партии. Политическите партии са посредници между гражданите и политическите институции и от начина, по който те функционират и от целите, които те преследват, до голяма степен зависи реализирането на една от двете възможности – възпроизвеждането на тази олигархична връзка между задкулисен интерес и политически процес, или доминирането на обществения интерес в политиката. Политическите партии и начинът на тяхното финансиране са част от структурната дилема на българската политика, която се изразява преди всичко в зависимостта на политическите субекти от задкулиския икономически групов интерес. Каквито и процедури да бъдат установени в политическите партии с цел вътре в самите тях да има по-голяма прозрачност и отговорност при финансиране на тяхната дейност и при взимане на политически решения, ако начинът, по който функционират парите в обществото (което представлява външния кръг), включително и в политиката, не бъде променен, това няма да ни даде възможност да създадем адекватни на обществения интерес партийни структури.

Финансирането на политическите партии на практика се подчинява на цялата тази логика, която наблюдаваме през последните години в българското общество. Това е логиката на деструктуриране на идеологико-политическата дефиниция на политическата партия и редуцирането ѝ

до брокерски тип представителство на определени задкулисни групови интереси, вместо представителство на граждански интерес. Ако този процес не бъде преодолян на практика никакви други технологични средства и методи за подобряване на дейността на политическите партии няма да има съществен успех.

Какъв е изходът от създалата се ситуация? Много хора считат, че Европейският съюз е единствения отговор на въпроса, тъй като гражданското общество в България не разполага с достатъчно ресурси, за да обърне процеса и да накара цялата политическа структура да работи в защита на гражданския интерес. Аз съм скептичен относно потенциала на Европейския съюз да замести изцяло националната политическа воля. Ситуацията може да бъде променена (или по-точно може да започне да бъде променяна) тогава, когато една съществена част от политическия елит (дори не цялата, но съществена част) започне да осъзнава своя колективен интерес от почтеност и прозрачност на процедурите на политическо управление в страната; когато политическата класа започне да осъзнава, че нейният колективен интерес е да преодолее този тип задкулисна зависимост, която превръща политиците в марионетки на задкулисни групови интереси. Очевидно е, че този момент в България все още не е настъпил. В настоящия момент не е налице онази критична маса в структурата на политическия елит в страната, която да породи подобно разбиране, да породи подобно съзнание. Именно затова изявленията, които се лансират като външен данък на едно слабо обществено мнение се различават качествено и категорично от практиките, които се преследват във всекидневния живот на институциите. Докато това е така, няма основания да се изразява сериозен оптимизъм за промяна на нещата. В тази връзка има две сериозни предпоставки, които в обозрим исторически срок могат да създадат необходимата критична маса – съвместните усилия на гражданските организации и граждански позиции, от една страна, и еволюцията на политическото мислене и поведение на политическия елит, от друга страна.

*Доц. д-р Огнян Минчев*

Част първа

ЗАКОНОДАТЕЛНА УРЕДБА  
НА ФИНАНСИРАНЕТО  
НА  
ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ  
В БЪЛГАРИЯ



## Проблеми на ефективната законова регламентация при противодействие на политическата корупция

*Д-р Бойко Великов*

Финансирането на политическите партии е тест за зрелостта на обществото и за неговото демократично развитие. В този проблем са съсредоточени много фактори, които формират корупционна среда в страната. Незаконното финансиране на партиите е част от корупционната схема, защото след избирането им на власт, партиите трябва да отговорят при своето управление на своите спонсори. А отговорът обикновено следва чрез нарушаване на правилата и толерирането им.

Един от основните проблеми на адаптирането на българския политически живот в годините на прехода към съвременните показатели на развитите демократични общества е все още липсващата ясна, категорична и дългосрочна нормативна база за финансирането на политическите партии както по време на избори, така и в ежедневието им потребности и дейност. Така демократичният механизъм на свободното волеизявление все още не може да намери онзи свършен регулатор, който трайно да регламентира издръжката на политическите субекти у нас.

Най-общият преглед на събитията, свързани с финансирането на партиите през последните години показва, че за почти всички следващи избори (парламентарни, президентски, местни) е характерна една промяна на правилата за финансирането им както по принцип, така и в конкретните детайли като размер на сумите и изискванията за отчетност и прозрачност на това финансиране. И ако все пак участието на държавата във финансирането на партиите на базата на тяхното електорално представителство е сравнително константна величина от последните години, когато тази промяна в законодателството беше направена, то отношенията на политическите формации с частните предприемачи и фирмите са все още единствено обект на догадки, а често и на съмнения относно истинските финансови ангажименти, свързани с постоянните кампании на политическите субекти.

Така например, по данни на Сметната палата едва 18% от всичките близо 340 български политически партии са представили редовен и легитимен отчет пред нея. Останалите 82% (или преобладаващата част от формациите) пребивават и се издържат в една „сива зона“, съществуваща на ръба на закона и даваща повод за сериозен размисъл относно това, доколко демократичните механизми на обществото могат да установят граждански контрол върху размера и честотата на сумите, необходими за партийна издръжка.

Това често подхранва спекулации, интриги и конфликти между формациите и е предпоставка за постоянната намеса на българските законоконтролиращи органи в партийния живот. Основен проблем са, разбира се, анонимните дарения. Защо те имаха своята аргументация в

законодателството? Явният аргумент бе в характера на самото дарение и е свързано преди всичко с определени партийни кампании. Неявният аргумент е свързан с острата политическа конфронтация, която водеше до наказателни санкции за тези, които подпомагат политическите опоненти. Но бизнесът намери своите решения – подпомагаше основните противопоставящи се формации, за да има гаранции и някаква стабилност от постоянно следващите промени в политическата власт и в политическата конюнктура.

В момента в различните правила за видовете избори в България наистина се прави опит да се регламентират в детайли множеството проблеми, но при липсата на избирателен кодекс, който да въведе строги, повсеместни и ясни правила за финансиране, законодателят все още не е достатъчно категоричен. Ако си послужим с примера при финансиране на партиите в някои утвърдени демокрации, ще видим стройно изградена система, в която финансирането на политическите формации се извършва не само ясно и прозрачно, но и в най-голяма степен от частния сектор на икономиката. Там от години на обществото е пределно известно, например, кои големи корпорации подкрепят десницата или левицата със съответните политически представители. Сумите не само са публично достояние, но и са регламентирани като размер в различните видове кампании за набиране на средствата. Нещо повече, те се облагат с данъци при определени условия. Всичко това внася спокойствие в обществените нагласи и настроения. Така например, в Съединените щати действа един от най-добрите закони за лобизма.

У нас като правило анонимните дарения значително преобладават като количество и качество в сравнение с публично обявяваните в обществото и нашата демократична битка с корупцията на прага на Европейския съюз няма да успее, ако не вземем драстични мерки в тази посока. В този смисъл по-скоро е уместно по-бързо да премахнем всякакви ограничения за размера на сумите, дарявани на партиите, но да забраним категорично анонимния им характер, като помислим и предложим както закон за лобизма, така и промени в Закона за политическите партии в частта му, свързана с тяхното финансиране. Необходими са промени, които да отговорят най-точно на спецификите и на особеностите на българския политически живот, като, разбира се, запазим регулиращата и контролираща финансова помощ на държавата както досега.

Тази помощ, обаче, трябва да отговаря на потребностите за функциониране на партиите и за провеждането и участието им в предизборни кампании, за които са необходими много повече средства от тези, които се предвиждат сега по закон. Особено значими са средствата за медийното обезпечаване на кампаниите, имайки предвид тяхната изключителна роля. Трудно може да се определи изцяло като корупционна среда тази, която намира своите основания изцяло в радикалното разминаване между необходимите и реално отчитаните средства за предизборните и други кампании, които провеждат партиите.

Свидетели сме, че дори в развити демокрации тайните дарения и черните каси на партиите са факт, което не означава, че липсват решения в тази посока. Промените в законодателството могат значително да ограничат корупционната среда. Например, по-високите и по-драстични санкции за партиите, които системно не се отчитат пред Сметната палата и по този начин създават допълнително проблеми при откритостта на тяхното финансиране. Особено важно е чрез механизмите на финансовата и законодателната принуда без, разбира се, да ограничаваме правото на свободна волеизява, да намалим броя на партиите „фантоми“, като не само ги отделим от „държавната хранилка“, но и поискаме определен обем от присъствие и дейност като основание за съществуването им. Защото в момента от 340 партии едва около 20 присъстват в една или друга степен в предпочитанията и в съзнанието на избирателите. Малка България не може да си позволява повече да харчи големи пари за издръжката на партиите фантоми. Те нямат шанс да бъдат подпомагани и от бизнеса.

Разбира се, силно законодателство, свързано с дългосрочното регламентиране на финансирането на политическите партии не може да се създаде, ако не се подходи задълбочено с отчитане преди всичко на досегашния опит от нашата политическа действителност. Това не само ще ни предпази от нови и задълбочаването на стари грешки, но ще ни даде и така необходимото средство за трайна защита на устоите на демократичните процедури у нас. Това е още по-необходимо днес, когато ясно се очертава трайната перспектива в следващите избори да гласуват значително по-малко граждани като процент от досегашните избори – закономерност, която между другото е характерна и за повечето страни-членки на Европейския съюз.

Има и още един аспект на финансирането на политическите партии – правото им да извършват или не стопанска дейност. Този въпрос е решен различно в законодателството на различните демократични държави. Добре би било да се разреши подобна дейност на политическите формации, но само в тесните рамки на ясната данъчна отчетност и липсата на каквито и да било преференции, които биха били вратичка в закона към поредната партийна далавера.

В заключение, искам да подчертая, че финансирането на политическите партии безспорно е един от фундаменталните тестове за зрелостта и възможността на обществото да упражнява граждански и законов контрол над субектите, които самото то избира да го управляват. Затова наш дълг е да му дадем такова законодателство, което да служи за пример в неговото развитие.

## Общ преглед на законодателството в областта по превенция и противодействие на корупцията в България

*Константин Паликарски*

### Увод

Настоящият документ има за цел да обобщи и анализира правната рамка на противодействието на корупция в България и да даде специфичен принос в протичащия дебат относно промените в законодателството и изграждането на капацитет на обществените институции за неговото прилагане. В тази връзка, анализът се фокусира основно върху законодателната база и дейността на държавните институции по противодействие на корупцията като базисен фундамент, който задава общия контекст, в който политическите партии осъществяват своята дейност. Поради тази причина проблемът за финансирането на политическата дейност и за противодействието на политическата корупция е разгледан като въпрос, който има непосредствена връзка с цялостната регламентация и прилагане на мерките за противодействие и превенция на корупцията в страната.

Анализът се базира на три допускания. На първо място, спорът за това дали съществува или не политическа корупция, е ирелевантен. Това, което има значение, е наличието на мерки и на инфраструктура (нормативна и капацитет за прилагане), които да не допускат прояви на политическа корупция, без значение дали към настоящия момент тя може да бъде разглеждана като проблем.

Второто допускане е, че противодействието на политическата корупция е възможно само, когато съществуват ясни граници на допустимото и недопустимо поведение, които да изведат дебата от обичайния спор за наличието на доказателства, годни за съд. Тоест, необходимо е да се постигне съгласие за серия от формални белези, наличието на които би дало основание за ангажиране на политическа отговорност, без да се влиза в дебат, присъщ на наказателния процес.

Третото допускане е, че справянето с корупцията единствено със средствата на наказателното преследване е невъзможно. Необходимо е предприемане на мерки и в други области на държавното управление, които да направят злоупотребата с власт невъзможна или изключително рискова. В този кръг мерки влизат и мерките, свързани с регулиране на прозрачното и отчетно финансиране на политическите партии, включително по време на изборния процес.

Разбира се, противодействието на политическата корупция е невъзможно и без налагане на санкции. Доколкото функционирането на съдебната система е все още недостатъчно ефективно и твърде често този факт е използван като оправдание, за да не се предприемат конкретни мерки срещу корумпирани политици, в настоящия анализ под санкции

ще се имат предвид всякакви мерки, които променят неблагоприятно статуса на корумпирания политик.

### **Основни термини**

С оглед на необходимостта от прецизност и точност при анализирането на проблемите, свързани със същността и различните форми на проявление на корупцията, в рамките на настоящото изследване ще бъдат използвани основни термини, определенията за които са дадени, както следва.

"Корупция" е всяко действие или практика, което би могло да се определи като "злоупотреба с властово положение за (незаконно) облагодетелстване".

"Политическа корупция" е корупция, за осъществяването на която е необходимо нещо повече от нарушаване на нормативен или индивидуален административен акт – необходимо е упражняване на политическо влияние, свързано обикновено, но не винаги, със специфичния статус "политик".

"Дребна (административна) корупция" е злоупотреба с власт, включително даване на подкупи и приемане на подкупи от служители от държавната администрация; малки парични суми или други облаги с ниска стойност. Тя винаги е свързана с разрушаване на общественото доверие.

"Почтеност" е качество на организацията или човека да спазват предварително зададени етични стандарти – да не се поддават на корупция или влияние, насочено към постигане на корупционен ефект<sup>1</sup>.

"Превземане на държавата" е особена форма на политическата корупция. Тя се изразява в овладяване на основни дестове на държавното управление в изпълнителната, законодателната и съдебната власт от икономически интереси и лица или групи от лица по нерегламентиран начин, т.е. не чрез избори, а например чрез търговия с влияние, незаконно финансиране на изборна кампания и други. Впоследствие, овладенията по такъв начин структури на държавното управление започват да работят не в полза на обществото, а в полза на тези групи.

### **Корупцията в България**

Широко разпространено е схващането, че политическата корупция е един от основните проблеми на страната. В настоящия момент това възприятие е неоспорим факт и в значителна степен то се превръща в пречка за европейската интеграция на страната. В тази връзка са необходими действия, които да ограничат реалната корупция и същевременно да се насочат към проблема на корупционните възприятия, все по-често цитиран от някои автори като потенциален генератор на корупция.

Възприятието за това, че страната е тежко засегната от политическа корупция се потвърждава от редица изследвания, провеждани през

---

<sup>1</sup> Според определението, изработено от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.

последните години от международни и национални неправителствени организации<sup>2</sup>. Изследванията на Асоциация „Прозрачност без граници“ и на социологическата агенция „Витоша рисърч“, макар и с различни методологии, стигат до сравними изводи. Те показват, че корупцията е сериозен проблем за бизнеса, пречи на честната конкуренция, не позволява да се въвеждат добри управленски практики в държавната администрация и разрушава доверието в обществото. Също така, по отношение на дребната (административна) корупция се отчита постоянна тенденция на подобрене на състоянието.

Докладът на Световната банка „Противодействие на корупцията в преход-II“<sup>3</sup> също отбелязва наличието на сериозни проблеми в България по отношение на превземането на държавата.

Изследванията на неправителствени организации като „Асоциация „Прозрачност без граници“ и Коалиция 2000“ ясно показват, че са налице положителни тенденции на намаляване на дребната корупция. Поради характера на политическата корупция, обаче, е много трудно да се оцени разпространението на този вид корупция в обществото. Статистически, като брой корупционни транзакции, тя следва да е пренебрежима величина. Проблемите, свързани с политическата корупция, не се пораждаат от широкото ѝ разпространение, а от потенциално разрушителния ѝ ефект върху държавната политика и управлението на най-високо ниво.

Въпреки съществуващите многобройни национални специфики, могат да бъдат обобщени някои основни мерки за превенция на политическата корупция:

- ограничения на приходите;
- ограничения на разходите;
- кандидатите представят на Избирателната комисия доклад, съдържащ информация за финансовите си приходи и разходи. Това налага да бъдат предприети мерки в поне три основни насоки:
  - реално ограничаване на политическата корупция;
  - намаляване на възприятието на гражданите за високата степен на корумпираност на страната;
  - изграждане на доверие по отношение на институциите и в обществото като цяло.

Част от тези мерки е възможно да бъдат реализирани чрез законодателството на страната. Друга съществена част обаче, може да се осъществи само чрез предприемане на конкретни стъпки на всички нива на държавното управление. Погрешно е да се мисли, че политическата корупция може да съществува самостоятелно. За да бъде изпълнена една незаконна заповед, винаги е необходим и изпълнител.

<sup>2</sup> Вж. Интернет страницата на Асоциация „Прозрачност без граници“ на адрес: [www.transparency.org](http://www.transparency.org), както и на Коалиция 2000 на адрес [www.anticorruption.bg](http://www.anticorruption.bg)

<sup>3</sup> Вж Интернет страницата на Световната банка на адрес: <http://www.worldbank.org>

## Общ преглед на действащата нормативна рамка

Българската Конституция е основата на цялостната правна система. Двата са основните обществени механизми, които имат отношение към противодействието на корупцията. На първо място, това са механизмите на доверието – етични норми на поведение, морал, отстраняване от различни форми на социално общуване, загуба на обществен статус и други. На второ място са механизмите на правото, които се изразяват в дисциплинарни наказания, наказателно преследване, конфискация на придобито от корупция имущество.

В демократичното общество механизмите на доверието и саморегулацията следва да са водещи. Почтените хора не вземат и не дават подкупи, те не търгуват свлияние – точно така, както не извършват и други престъпления – кражби, грабежи и изнасилвания. Рационализирането на корупцията като способ за успех е първата крачка към участието в нея. Основната причина, поради която почтените хора не убиват, не е, че те ще бъдат наказани – почтените хора просто не извършват такива действия, защото те се разминават с тяхната ценностна система.

Там, където механизмите на доверието не са достатъчно укрепнали или напротив – където те са разрушени, държавата посяга към "спасителния пояс" – правото. Проблемът с този механизъм е, че той може да действа само като крайно средство и само когато корупцията не се е превърнала в начин на живот за твърде много хора (съдът, полицията и прокуратурата разполагат с определен капацитет, който има своите лимити).

Механизмите на доверието предхождат механизмите на правото. В същото време обаче, гарант на общественото доверие са именно правото и институциите. По принцип в обществото хората вярват на другите, защото това е по-ефикасно и отнема по-малко енергия в сравнение с необходимостта да бъде проверявано всичко и всеки. Наред с това, гражданите знаят, че съществуват действащи институции, които ще накажат злоупотребата с доверие.

Първата национална стратегия за борба с престъпността, очертаваща основните насоки държавната политика в тази област, бе приета през 1998 година. Стратегията предвиждаше оптимизиране на работата на административните структури, въвеждане на прозрачни административни процедури, максимално ограничаване на разрешителните режими и въвеждане на регистрационни режими. Осъвременяването на нормативната уредба и налагането на по-строга наказателна отговорност за корупционни престъпления, както и разработването на система за противодействие на корупцията, бяха едни от заложените приоритети. Предвиждаше се и създаването на регистри за финансовото и имотното състояние на лицата, изпълняващи държавна служба. Част от тези действия бяха изпълнени, което допринесе за подобряването на състоянието с корупцията в началото на 2001 година.

През 2001 година с Решение на МС № 671 от 01.10.2001 година бе приета Националната стратегия за противодействие на корупцията,

а през февруари 2002 година и Програма за нейното изпълнение. Програмата отчита важността на проблема за българското общество, което поставя корупцията в центъра на вниманието си. Тя се базира върху обществения дебат в края на 90-те години, иницииран и провеждан главно от неправителствени организации и медии, в резултат на който бяха очертани насоките за ограничаване на корупцията – чрез засилване на правозащитната и регулативната функция на държавата, гарантиране на прозрачност и публичност на административно-управленските процеси, утвърждаване на гражданския контрол и на ценности като почтеност и етика в обществените отношения<sup>4</sup>. Неразделна част от тази Програма са законодателните мерки за ограничаване на корупцията.

В българската правна система има редица закони, които имат за цел да насърчат обществено полезно поведение и да наказват злоупотребата с доверие и корупцията. На първо място следва да бъде посочен Наказателния кодекс, който криминализира различните форми на подкуп, търговията с влияние, злоупотребата със служебно положение, присвояването и други корупционни престъпления.

Други закони, които съдържат антикорупционни мерки, са свързаните с изграждането на ефикасна институционална рамка: Закон за администрацията, Закон за административното обслужване на физическите и юридически лица, Закон за държавния служител, Закон за съдебната власт, Закон за Министерството на вътрешните работи, Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, Закон за държавния вътрешен финансов контрол, Закон за обществените поръчки, Закон за достъп до обществената информация, Закона за политическите партии, Закон за отбраната и въоръжените сили.

### **Международни стандарти и изграждане на национална анти корупционна правна рамка – исторически преглед**

България е страна по Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие от 17 декември 1997 година. Това е денят, в който документът е открит за подписване. На 22 декември 1998 година беше връчен ратификационния документ и така Република България стана първата страна-нечленка на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, ратифицирала Конвенцията.

На 26 януари 1999 година Република България нотифицира генералния секретар на Съвета на Европа за съгласието за участие в Групата държави срещу корупцията GRECO, в рамките на която се осъществява мониторинг върху мерките, предприети от страните в изпълнение на международните инструменти за борба с корупцията. Групата беше формално учредена на 1 май 1999 година и оттогава Република България активно участва в нейната дейност.

На 27 януари 1999 година България подписа Наказателната

---

<sup>4</sup>Отчетен доклад на Комисията за координация на работата по борба с корупцията.



конвенция на Съвета на Европа относно корупцията (на тази дата Конвенцията е открита за подписване). Конвенцията беше ратифицирана от Република България на 7 ноември 2001 година и влезе в сила на 1 юли 2002 година. Текстът на Наказателната конвенция относно корупцията беше обнародван в брой 73 на "Държавен вестник" от 26 юли 2002 година.

Също в деня на откриването ѝ за подписване – 4 ноември 1999 година, Република България подписа и Гражданската конвенция на Съвета на Европа за корупцията. Конвенцията е ратифицирана от Република България на 8 юни 2000 година. Тя влезе в сила на 1 ноември 2003 година. Текстът на конвенцията беше обнародван в "Държавен вестник", брой 102 от 21 ноември 2003 година.

В изпълнение на поетите задължения по Конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие на 15 януари 1999 година Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, насочен към криминализиране на активния подкуп на чужди длъжностни лица. Със закона се въведе определение за "чуждо длъжностно лице", съобразено със стандартите на Конвенцията, и се обяви за престъпление даването на подкуп на чуждо длъжностно лице при извършване на международна търговска дейност.

На 26 април 2000 година Народното събрание прие Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности.

На 8 юни 2000 година Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, с който се криминализират обещаването и предлагането на подкуп на местни и чужди длъжностни лица (освен даването на подкуп, което и към този момент съставляваше престъпление), както и искането и съгласието да бъде получен подкуп от местно длъжностно лице (освен получаването на подкуп, което и към този момент съставляваше престъпление). С посочения закон се премахна ограничението за наказване на активния подкуп на чужди длъжностни лица само при извършване на международна търговска дейност. Освен това, с този закон бяха завишени наказанията за всички престъпления в раздела "Подкуп" на Наказателния кодекс.

На 15 май 2003 година България подписа Допълнителния протокол към Наказателната конвенция за корупцията. Протоколът съдържа задължение за криминализиране подкупа на арбитри и съдебни заседатели. На 10 декември 2003 година Народното събрание прие Закон за ратифициране на Допълнителния протокол към Наказателната конвенция относно корупцията и Закон за оттегляне на резервите, направени от Република България в съответствие с чл. 37, ал. 1 от Наказателната конвенция относно корупцията. Двата закона бяха обнародвани в брой 110 на "Държавен вестник" от 19 декември 2003 година.

След приемането и влизането в сила на посочените закони, на 4 февруари 2004 година Република България депозира ратификационния документ на Допълнителния протокол към Наказателната конвенция

относно корупцията (Република България е втората страна ратифицирала този Протокол) и уведоми генералния секретар на Съвета на Европа за оттеглянето на резервите, направени при ратифициране на посочената конвенция.

На 13 септември 2002 година Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (обн. ДВ, бр. 92/2002 г.), който е насочен и към въвеждане на антикорупционните стандарти на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Съвета на Европа и Европейския съюз. Промените в Наказателния кодекс предвиждат: включване на неимотните облаги/услуги в предмета на подкупа; криминализиране на подкупа в частния сектор; криминализиране на търговията с влияние; криминализиране на пасивния подкуп на чужди длъжностни лица; криминализиране на подкупа на арбитри и, в определени случаи, на защитници и повереници; разширяване обхвата на понятието “чуждо длъжностно лице”; ограничаване обхвата на защитите, предвиждащи освобождаване от наказване в някои случаи на активен подкуп; въвеждане и на наказание глоба в случаите на подкуп; по-тежки наказания за пасивен и активен подкуп на магистрати и съдебни заседатели.

По време на Политическата конференция на високо равнище, проведена от 9 до 11 декември 2003 година в Мерида, Мексико, българската страна подписа Конвенцията на ООН срещу корупцията.

На 26 ноември 2003 година Висшият съдебен съвет утвърди Правилата за професионална етика на прокурорите. На 10 март 2004 година Висшият съдебен съвет утвърди Правилата за професионална етика на съдиите, приети на 12 декември 2003 година от общо събрание на съдиите в България.

По инициатива на правителството, Народното събрание внесе изменения и допълнения към 21 закона, които имат за цел облекчаването и премахването на различни регистрационни и лицензионни режими. Всички обявени обществени поръчки от 1 януари 2001 година насам се публикуват в Публичния регистър за обществените поръчки. Регистърът е достъпен за гражданите в Интернет. В Данъчния кодекс, приет през януари 2000 година, специално внимание се отделя на мерките за разкриване на доходи от корупция. С приемането на Закона за публичния регистър от 2000 година се регулира задължението на всички високопоставени правителствени ръководители да декларират имотите, доходите и разходите си.

### **Законодателни промени в сферата на наказателното преследване**

В изпълнение на Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията, респективно на задълженията, поети от държавата по някои международни антикорупционни конвенции и на тези за привеждане на вътрешното законодателство в съответствие с достиженията на Европейския съюз в областта на правосъдието и вътрешните работи, в Закона за изменение и допълнение

на Наказателния кодекс от 2002 година е извършена цялостна концептуално нова разработка на корупционните престъпления. Тя съответства напълно на стандартите на антикорупционните конвенции на Съвета на Европа (Наказателната конвенция срещу корупцията, която е ратифицирана), на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (Конвенция за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, която е ратифицирана, влязла в сила и обнародвана), на Европейския съюз (Конвенция за борба с корупцията, в която са въввлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз, Протокола към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, Съвместните действия за борба с корупцията в частния сектор) и повечето от направените промени са по препоръки от страна на тези организации.

Криминализирани са подкупът в частния сектор (чл. 225б от НК); неимуществените облаги/услуги – във всички антикорупционни текстове; пасивният подкуп на чужди длъжностни лица (чл. 301, ал. 5 от НК); търговията с влияние/упражняването на влияние с цел облагодетелстване (чл. 304б от НК); подкупът на арбитри и, в определени случаи, на защитници и повереници (чл. 305 от НК). Разширен е обхватът на понятието "чуждо длъжностно лице" (чл. 93, т. 15, буква "в") и се предлагат нови разпоредби, пряко насочени към противодействие на корупцията в съдебната власт и във връзка с осъществяване на правосъдието (чл. 302, т. 1, 304а и 305, ал. 2 от НК). Предвидени са по-високи наказания – налага се кумулативно лишаване от свобода и глоба, и във всички случаи се постановява отнемане в полза на държавата на придобитото в резултат на престъплението. Приет е специален текст за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (ЗИД на НК, 2002 г.), с който се регламентира наказателно-правна защита на заложените кредитори. С новата алинея 3 на чл. 217 от Наказателния кодекс се санкционира залагането на чужда вещ и неправомерното разпореждане със запорирана или заложена вещ, без да се запазят правата на кредиторите. Със Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 50/2003 г.) са създадени възможности за обезпечаване на отнемането още във фазата на досъдебното производство (чл. 156а от НПК).

### **Законодателни промени в сферата на съдебната власт**

През септември 2003 година бяха приети измененията и допълненията в Конституцията на Република България във връзка с ограничаване имунитета на съдиите от наказателно преследване, несменяемостта и мандатността на ръководните магистратски длъжности. След измененията и допълненията в Конституцията на Република България, приети през септември 2003 година, на 17 декември 2003 година правителството одобри и внесе в Народното събрание проект на закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт. Законопроектът беше приет от Народното събрание на 25 март 2004 година. В закона е предвидено и премахване на имунитетите от наказателно преследване

на съдия-изпълнителите и съдиите по вписванията.

Със Закона за изменение и допълнение на закона за съдебната власт са приети и измененията, насочени към превенция на корупцията в съдебната система. Регламентирани са изискванията за подбора и назначаването на магистрати, като това следва да става изключително след конкурс. Също така са регламентирани критериите за оценка на работата и за повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистратите. Създаден бе Национален институт на правосъдието, който осъществява обучението на първоначално постъпващите, както и поддържането и повишаването на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, на съдия-изпълнителите, на съдиите по вписванията и на съдебните служители. С цел превенция на корупцията в съдебната система магистратите от всички нива имат задължение да декларират доходите и имуществото си пред Сметната палата. Редът за деклариране се осъществява съгласно разпоредбите на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности.

### **Законодателни промени в сферата на икономиката**

В рамките на целевата постановка е извършена системна работа за хармонизиране на данъчната стратегия и политика с данъчната политика в единния пазар на Европейския съюз. Повишена е ефикасността на държавния вътрешен финансов контрол при предотвратяването, разкриването и възстановяването на вреди и ролята му за разкриване и доказване на корупционно поведение. Направен е преглед и са разработени и приети промени на законите, които съдържат елементи, генериращи корупционен риск (Закон за данък добавена стойност, Закон за корпоративното и подоходно облагане, Закон за митниците, Закон за облагане доходите на физическите лица, Закон за обществените поръчки, Закон за държавния вътрешен финансов контрол и други).

Снаправените антикорупционни промени в Данъчно-процесуалния кодекс е въведена задължителна за използване от регистрираните по Закона за данък добавена стойност лица "ДДС сметката", чрез която се намалява значително възможността за корупционни действия от страна на данъчните органи. Синхронизирани са текстовете в Закона за данък добавена стойност и Закона за акцизите, даващи права на контролните органи да използват като доказателство пред съдебните институции документи, изискани по официален ред от съседни държави.

Направени са промени в Наказателно-процесуалния кодекс и Данъчно-процесуалния кодекс по въпроса за финансово-начетното производство, като се приема определен срок за решаване на съдебните дела, свързани със съставянето на актовете за начет. Засилени са санкциите за случаи на изгубване на документи по съдебни преписки и дела, което оказва влияние върху решаването им.

Приет е Закон за изменение и допълнение на Закона за държавен вътрешен финансов контрол, с който се отмени чл. 14 от закона, регламентиращ постъпление на 10% от разкритите и възстановени

суми за причинени вреди в бюджета на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол. Въведена е фигурата на финансовия контролор, който осъществява предварителен контрол по отношение на законосъобразността на поетите задължения и извършените разходи. Реализирано е разделение на функциите по контрол, оторизация и осчетоводяване на поетите задължения и извършените разходи. В резултат на предприетите мерки е създадена организация на контролната дейност, ограничаваща възможностите и условията за корупция сред служителите на агенцията. Подобрили са механизмите на изпълнение на препоръките от одитните доклади на Сметната палата като един от важните фактори за предотвратяване на вреди, финансови нарушения и корупцията в проверяваните обекти.

Приет бе изцяло нов Закон за обществените поръчки, който усъвършенствува системата за обществени поръчки, преодолява констатираните затруднения при прилагането на закона, насърчава конкуренцията и ефективността като намалява риска от корупция.

В Закона за устройство на територията са въведени текстове с антикорупционна насоченост, чрез които се реализира значително намаляване на съгласувателните режими, регламентират се сроковете по процедурите и административно-наказателните разпоредби.

С цел повишаване на ефективността на режима на несъстоятелността през юни 2003 година са приети промени в част IV от Търговския закон. Върху дейността на синдиките се осъществява постоянен контрол.

Чрез приетия Закон за защита срещу дискриминацията, който влезе в сила от 01.01.2004 година се преодоляват част от проблемите, свързани с неравноправното третиране на лицата, което е потенциален генератор на корупционни практики. В закона са отразени препоръките, направени в Програмата за противодействие на корупцията в съдебната власт и е постигната хармонизация с европейското антидискриминационно законодателство.

Чрез направените изменения в Закона за държавния служител (в сила от 1.11.2003 година) се създава задължение за регистриране на ситуации на конфликт на интереси. Заедно с това се въвежда механизъм за тяхното разкриване и подвеждане под отговорност. Недекларирането на конфликт на интереси е основание за налагане на дисциплинарно наказание.

С цел ускоряване на административното обслужване и подобряване на неговата ефективност в края на декември 2003 година влезе в сила Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, с които е въведен принципа на "мълчаливото съгласие" по отношение на разрешителния режим за извършване на еднократни сделки<sup>5</sup>.

Прозрачността на държавното управление е един от основните инструменти за превенция на корупцията. По отношение на достъпа до информация, член 41 от Конституцията от 1991 година предоставя

<sup>5</sup> Доклад на Комисията за координация на работата по борба с корупцията, 2004.

на гражданите квалифицирано право на "...информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права". В тази връзка Законът за достъп до обществена информация е приет и в сила от 2000 година. С цел да се увеличи прозрачността в публичната администрация през 2002 година законът е изменен през 2002 година.

### **Антикорупционна стратегия**

Националната стратегия за противодействие на корупцията бе приета през октомври 2001 година. Изпълнението ѝ се координира от Комисията за координация на работата по борбата с корупцията към Министерския съвет. Самата Стратегия е кратък и общ документ, допълнен от План за действие, в който се изброяват конкретни мерки с краен срок за изпълнение и с отговорници. Изпълнението на стратегията още не е завършило. Изпълнението включва дейности, които пряко или непряко са насочени към предотвратяване или санкциониране на корупционно поведение, обучение по въпроси, свързани с почтеността и постигане на по-голяма откритост за външен контрол от страна на медиите и организациите на гражданското общество. Националната стратегия обхваща периода 2001-2005 година. В началото на 2006 година бе приета нова Национална стратегия за борба с корупцията, която обхваща периода 2006-2008 година.

### **Законодателна дейност и лобиране**

По своята същност законодателната дейност следва да е най-откритата, изложена на обществен контрол, сфера на държавно управление. Заседанията на Народното събрание и на комисиите му са открити, възможно е да се получи информация за законодателната му програма, все по-разпространена става и практиката за обществените изслушвания. Осигурена е възможност заседанията на комисиите да бъдат посещавани от представители на неправителствени организации.

На практика, обаче, в медиите се появяват периодични информации за незаконно лобиране, за закони, които са приети с цел обслужване на определени конкретни бизнес интереси. Оттук често тръгва и възприятието за "превземане на държавата." Необходимите гаранции това да не се случва могат да бъдат търсени в различни механизми и структури на държавата. На първо място, следва да бъде посочено изискването за прозрачност в лобирането и защитата на интереси пред законодателя. На второ място е превръщането на обществените дебати по законопроектите в задължителен етап от тяхното приемане. На трето място, следва да бъде посочена задължителната оценка на въздействието на приеманите закони, включително на всички поправки, внасяни от отделни народни представители по време на обсъждане на законопроектите на второ четене в комисиите. Съществуването на такава оценка би дало най-ясен отговор на въпроса – печели ли обществото от предлаганото законодателно изменение и колко ще струва промяната

в законодателството. Към момента задължението за извършване на оценка на прилагането и ефективността на законите е възложено на парламентарните комисии. Наличният им капацитет, обаче, изключва възможността това задължение да се реализира.

Проблемът с качеството и прозрачността на законодателната дейност се усложнява от необходимостта бързо да бъде прието огромно по обем законодателство, свързано с членството на България в Европейския съюз. В някои случаи бързината води до компромиси с качеството.

Редица експерти определят риска от "превземане на държавата" като висок. В тази връзка следва да се отбележи, че мерките, които предприема 40-то Народно събрание, са в правилна посока, но предстои да се установи тяхната ефективност при прилагане. Особено големи надежди се възлагат на работата на комисииите по парламентарна етика и за борба с корупцията. За да бъде тяхната работа ефективна, са необходими политическа воля, институционален капацитет, обучени служители, които да поемат всекидневната, непартийна работа в комисииите.

### **Защита на подаващите сигнали за корупция**

Към момента нормативната уредба на защитата на сигнализиращите за корупция е не е достатъчно добре разработена. България е ратифицирала Наказателната конвенция против корупцията на Съвета на Европа, в чиито разпоредби (член 22) се изисква разработване и приемане на ефикасни мерки за защита на свидетелите. В същото време, обаче, два кръга съображения надделяват в обществото, когато стане въпрос за сигнализиране за корупция. Първият кръг съображения са свързани с устойчивите стереотипи от комунистическото минало, които дамгосват всяко сътрудничество с властта като "доносничество". Това е една от сравнително малкото устойчиви ценности в българското общество, често защитавана и от медиите. На второ място са съображенията, свързани със стереотипа "това не е моя работа", "има съответните отговорни хора и институции". Отказът да се приеме активното противодействие на корупцията като гражданска добродетел и да се поощрява на всички нива е очевиден. Абстрактно всички "мразят" корупцията, но на практика тази абстрактна непоносимост към корупцията изчезва, когато се заговори за личното участие и гражданския дълг.

Тези два кръга съображения по един странен начин правят липсата на законодателство и правила, защитаващи сигнализиращите, по-поносима – сигнализиращи просто няма. Статистиката на Комисията за координация на работата по борбата с корупцията е показателна за качеството на пристигащите сигнали – от средно 240 сигнала на година само между 10 и 20 се изпращат на прокуратурата.

Практиката в други страни е показала, че мерките за противодействие на корупцията са по-ефикасни, когато гражданите знаят правата си и когато длъжностните лица, особено държавните служители, са задължени да спазват конкретни правила за поведение. Поради това е важно да съществуват отворени канали за комуникация и обратна

връзка с клиентите на отделните административни структури. Такива канали могат да бъдат горещите телефонни линии, запечатани кутии за анонимни анкети и сигнали, страници в Интернет и други подобни.

Обществото продължава да има ниско доверие в политическия елит<sup>6</sup>. Въпросите, свързани с етиката, рядко водят до обществен дебат. Доколкото такъв дебат все пак се инициира, твърде често на него се противопоставят аргументи, почиващи на моралния релативизъм. Следва да се отбележи, че липсата на ангажираност у гражданите подсилва общата липса на интерес за приемане на етичен кодекс за законодателната власт.

### **Имунитети**

Широко разпространено, макар и недоказано в практиката у нас е схващането, че имунитетите пречат на ефективната борба с корупцията. Имунитетите не се възприемат от гражданите като механизъм за защита на политическото изразяване, а напротив – като щит срещу справедливо наказателно преследване.

Народните представители имат имунитет срещу съдебно преследване; депутатите не носят наказателна отговорност за своите мнения или гласувания в Народното събрание, не могат да бъдат задържани под стража без съгласието на Народното събрание и срещу тях не може да се образува досъдебно производство. Този имунитет може да бъде свален по искане на Главния прокурор, когато се повдига обвинение за тежко умишлено престъпление. При заварено тежко престъпление, извършено от народен представител, не се изисква разрешение от Народното събрание. Тези разпоредби отразяват общия подход, приет в повечето страни в Европейския съюз.

### **Деклариране на имуществата**

През май 2000 година влезе в сила Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, с който бяха въведени значителни промени в област, която до този момент не бе регулирана. С този закон се създаде публичен регистър за деклариране на имуществото, доходите и разходите на лица, заемащи висши държавни длъжности. В регистъра е включена информация за висшите служители в Министерския съвет, Президентството, Конституционния съд, Върховния административен съд, Върховния Касационен съд, Сметната палата, Националната следствена служба, както и ръководителите и заместник-ръководителите на национални агенции, областни управители, членове на Висшия съдебен съвет, Омбудсмана и председателите на много други комисии и държавни ведомства. Законът предвижда съществени санкции за неспазването му след промяната от 2004 година.

Публичните личности са задължени да декларират имуществото си при встъпване и напускане на длъжност, както и за всяка следваща година от периода, в който заемат дадения пост. Чрез този механизъм се гарантира, от една страна, проследимост на измененията в имотното

<sup>6</sup> Пак там.



състояние на лица, за които има повишен обществен интерес. От друга страна, това е мярка с превантивен ефект и насочена към изграждане на обществено доверие. Декларират се широк кръг обстоятелства и факти, свързани с имотното състояние, както и правните основания и произходът на средства, с които е придобито ново имущество по време на заеманата длъжност. Медиите имат право на достъп до информацията в регистъра чрез главните си редактори.

През 2004 година бе прието изменение на Закона, с което съществено бе ограничена публичността на регистъра. С това изменение бе създадена нова алинея б на чл. 6, която гласи "Не се огласяват в средствата за масово осведомяване лични данни за лицата по чл. 2, ал. 1 без тяхното писмено съгласие, както и други данни, които конкретизират имуществото и доходите им". Това изменение на практика силно стеснява възможността за граждански контрол в условията на възприятие за широко разпространена политическа корупция. То е съмнително и от гледна точка на съвместимост с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ). С изменението се потвърждава правото да се получи информация от държавата (право, което по принцип не съществува в ЕКПЧ), но се ограничава правото на медиите (което всъщност е "дълг и отговорност"<sup>7</sup>) да разпространяват информация, в случая за публични личности, които се ползват в много малка степен от защитата на техния личен живот. Законното, макар и нецелесъобразно, решение би било обратното – да не се предоставя информация на медиите, но да не се възпрепятства публикуването ѝ, ако тя е "намерена" в съответствие с разпоредбите на чл. 10 от Конвенцията.

През април 2006 година бяха извършени нови промени в Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности. Измененията регламентират възможност за достъп на всеки гражданин до декларираните данни, който, обаче, не е пряк (например, посредством Интернет), а по определена процедура, която изисква подаване на заявление до Сметната палата за достъп до съответните декларации.

### **Публична администрация**

Както бе отбелязано по-горе, политическата корупция е невъзможна без оказано съдействие от служители в администрацията. В практически план това означава, че ограничаването на политическата корупция е възможно и чрез предприемане на целенасочени действия в средите на администрацията, които да изключат, или поне да намалят до минимум, възможността служители в администрацията да изпълняват незаконни заповеди, мотивирани от корупционни практики. Ефективната, прозрачна, отговорна и почтена администрация е съществена предпоставка при осъществяването на антикорупционна политика.

Елементите на административната реформа, които имат отношение към разисквания проблем, са няколко. Първият е свързан с начина на

---

<sup>7</sup> Решение на Европейския съд по правата на човека.

постъпване на работа в администрацията, основните деформации в подхода за назначаване се изразяват във фаворизиране, политически назначения за нивата, които не предполагат политическа намеса, роднински и други подобни назначения. Държавният служител служи ефективно на обществото само когато има съзнанието, че дължи лоялност единствено и само на данъкоплатците. Това се постига с ясна и прозрачна система за назначаване на служителите в администрацията. Законът за държавния служител въвежда изискването за провеждане на задължителни конкурси от октомври 2003 година.

В тази насока следва да се посочи, че са необходими още няколко стъпки. Първата е да се реализира на практика оценката на изпълнението на служителите в администрацията. За това са необходими обучени ръководители на всички нива на държавната служба. Втората предпоставка е създаването на устойчива практика за поощряване и налагане на дисциплинарни наказания за спазване и неспазване на Кодекса за поведение на служителите в администрацията. Третата стъпка е създаване на чувство на справедливост у служителите в администрацията – те следва да бъдат убедени, че определен тип поведение се стимулира, а друг тип, който влиза с разрез нормите и етичните правила на поведение се наказва.

В тази връзка в член 29а от Закона за държавния служител е приета нова и по-ефикасна регламентация на проблема за конфликтите на интереси.

### **Професионална етика**

Важен елемент от рамката за противодействие на корупцията е създаването на стандарти за професионална етика. Това се постига чрез инструментите на етичните кодекси и кодексите за поведение. Тук се включват основните проблеми, с които се сблъсква всяка организация – как да бъдат управлявани конфликтите на интереси, как да се постъпва с получените подаръци, как да се опазва вътрешната информация и как да избегне възможността служителите да се възползват от служебното си положение. Често ролята на етичните кодекси е подценявана, а понякога и иронизиран от граждани и фирми, които не са достатъчно запознати с тях и с ролята, която тези инструменти играят в обществото. Кодексите, обаче, са един от най-ефикасните механизми за изграждане на доверие и за гарантиране на предсказуемост на администрацията.

Общите ценности за държавната служба и публичната администрация, споменати в член 18 на Закона за държавния служител са: законност, лоялност, отговорност, стабилитет, политическа неутралност и йерархична подчиненост. По-нататък в член 28 е записано, че държавните служители са длъжни да имат поведение, което “да не уронва престижа на държавната служба”. “Принципите на публичната администрация” са посочени в закона за администрацията: “законност, откритост, достъпност, отговорност и координация”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>Закон за администрацията, член 2.

През декември 2000 година за първи път в България бе приет Кодекс за поведение на държавните служители. Кодексът не бе обвързващ и даваше общата рамка на етиката на държавната служба. Прилагането на този Кодекс бе затруднено както от липсата на обучение за спазването му, така и до голяма степен от неясния език на текстовете му. Очевидната липса на респект към този акт се подсилваше от неговия характер – ненормативен и необвързан с каквито и да било санкции. Това наложи преосмислянето на подхода към регулирането на етиката на държавната служба. Приетото решение бе да бъде изработен нов Кодекс за поведение на служителите в администрацията, който да бъде приет с Постановление на Министерския съвет и неспазването му да води до конкретни наказания.

Новият Кодекс за поведението на служителите в администрацията бе приет през май 2004 година. Институтът за публична администрация и европейска интеграция, в сътрудничество с Комисията за координация на работата по борбата с корупцията и групата SIGMA към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие въведе специални курсове по Етика на държавната служба.

В началото на 2005 година бе поставен особено остро въпросът за политическата корупция и противодействието ѝ. В тази връзка Комисията за координация на работата по борбата с корупцията след консултации с други институции и с неправителствени организации изготви предложения за допълнение на Стратегията за противодействие на корупцията. Приетото от Министерския съвет допълнение на стратегията предвижда като своя основна мярка разработването на етични правила – правила за поведение на министрите и политически назначените служители в изпълнителната власт. Тези етични правила са събрани в изработения Етичен кодекс на министрите и политически назначените служители в изпълнителната власт.

Във връзка с актуализирането на основните документи, даващи базата за организацията по противодействието и превенция на корупцията следва да се подчертае, че на 26 януари 2006 година бе приета нова Стратегия за прозрачно управление и за превенция на корупцията за периода 2006-2008 година. Основните цели, определени в документа, са насочени към намаляване на административната корупция и към корупцията по високите етажи на властта. Стратегията предвижда осъществяването на мерки в няколко основни направления: 1) мерки в публичната сфера, 2) мерки в стопанската сфера, 3) осъществяване на граждански контрол и активизиране на сътрудничеството с гражданското общество и 4) организация на дейността по координация и изпълнение. В допълнение към този документ е създадена и Програма за изпълнение на Стратегията за прозрачно управление и за превенция на корупцията. В нея са дефинирани основните срокове за изпълнение на заложените мерки, както и отговорността на съответните държавни институции. Институцията, натоварена със функциите да координира процеса на изпълнение на приетата стратегия е Комисията по превенция и противодействие на корупцията. Тя е правопреемник на Комисията

за координация на работата по борба с корупцията към Министерски съвет. С цел укрепване институционалния капацитет на новосъздадената Комисия е предвидено разширяване на звеното от нейни служители, като функциите на Секретариат на Комисията ще бъдат изпълнявани от дирекция „Главен инспекторат“ на Министерски съвет.

Към настоящия момент в различните държавни институции и звена съществуват редица етични кодекси и правилници за спазване на етични стандарти при изпълнение на служебните задължения. В съдебната власт са приети и действат като основания за дисциплинарни наказания Етичен кодекс на съдиите, Етичен кодекс прокурорите и Етичен кодекс следователите. През февруари 2002 година Националното сдружение на съдебните служители прие Етичен кодекс за съдебните служители, разработен със съдействието на Асоциация “Прозрачност без граници” и фондация “Отворено общество”. Кодексите забраняват да се искат или приемат дарения, хонорари, услуги и други облаги.

Приет е Етичен кодекс на служителите от министерство на вътрешните работи с полицейски правомощия, създаден в изпълнение на препоръките, съдържащи се в Европейския кодекс по полицейска етика, приет от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 19 септември 2001 година. Кодексът забранява на служителите да се възползват от правомощията си с цел лично облагодетелстване, да се поставят в материална или друга зависимост от отделни лица или организации и ги задължава да информират своите началници или съответните органи за всеки акт на корупция, достигнал до тяхното знание.

Съществува етичен кодекс на служителите от Министерство на правосъдието, дефиниращ основните права и задължения на работещите по трудово правоотношение. Изготвен е проект на етичен кодекс на Министерство на околната среда и водите.

Законът за държавния служител, Законът за администрацията, Кодексът за поведение на служителите в администрацията и бъдещият Етичен кодекс на министрите и политически назначените служители в изпълнителната власт формират основата, от която ще продължи процесът на модернизация на българската администрация. Предписваните от тези актове решения са класически: забрана за приемане на подаръци, които може да бъдат възприети като отплащане за извършена или бъдеща услуга; задължение за деклариране на конфликтите на интереси и за неучастие при вземане на решение, от което има интерес служителят; механизми за налагане на дисциплинарни санкции.

### **Административен капацитет**

Противодействието на корупцията е възможно само когато съществуват силни институции, способни да провеждат антикорупционна политика. Изготвянето и приемането на стратегии, програми и планове за действие би било напълно безсмислено без наличието на ефективни институции, които да могат да прилагат тези документи. В този смисъл въпросът за административния капацитет е основен. Той предхожда всеки дебат за минали, настоящи или бъдещи антикорупционни

политики. На практика, този въпрос се поставя в няколко аспекта. На първо място стои въпросът съществува ли институцията, която да прилага предвидената антикорупционна мярка. Не е необходимо тази институция да бъде определена като антикорупционна. На практика всяка от съществуващите институции има функции, които са свързани с противодействие на корупцията, доколкото всяка институция предприема мерки, които ограничават или, напротив – стимулират корупцията. В това отношение може да се приеме, че България разполага с необходимата инфраструктура за ефективно прилагане на мерки за намаляване на корупцията и за подобряване на качеството на управлението.

У нас са налице както класическите институции на съдебната, законодателната и изпълнителната власт, така и институции с голяма степен на институционална независимост – Омбудсман, регулаторни органи, междуинституционални съвети и комисии. Периодично, най-вече от различни неправителствени организации, се поставя въпроса за необходимостта от създаване на нова институция, която има специална мисия за противодействие на корупцията. Действително, такава институция у нас към момента не съществува. Необходимостта от създаването ѝ обаче все още не е аргументирана и конкретно доказана.

Вторият аспект на административния капацитет е свързан с ресурсната обезпеченост на съществуващите институции са осигурени – дали те разполагат с човешки и материални ресурси, за да провеждат ефективни антикорупционни мерки. Съществуването на институцията на книга, в закон или акт на Министерския съвет е абсолютно недостатъчно, за да приемем, че съществува административен капацитет за прилагане на политики. Необходими са хора, оборудване и финансови средства. Нещо повече, финансовите средства са необходими не само за заплати и режимни разходи, а най-вече за да разполагат с инструменти и програми, с помощта на които да провеждат ефективна антикорупционна политика.

Третият аспект на административния капацитет е свързан с човешките ресурси. Това са служителите в администрацията на всички нива, които трябва да имат яснота за мисията, визията и целите на организацията, в която работят. Те трябва да споделят ценностите на организацията си, като наред с това е необходимо да бъдат добре обучени, за да могат да предприемат действия за постигане на споделените и известни на всички цели. Това, на свой ред, ще позволи да бъде ефективно осъществена идеята за делегиране на отговорности на по-ниските нива в администрацията, което е един от подходите за намаляване на административните бариери и бюрократичното забавяне на решения в работата на администрацията.

## Законодателна регламентация на финансирането на политическата дейност в България

*Ивилина Алексиева*

### Въведение

В началото на демократичните промени в България, почти непосредствено след 1989 година, беше създаден първия след тоталитарния режим в България Закон за политическите партии, който позволи прилагането на принципа на политическия плурализъм и създаването на множество политически партии, които да съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите и да представляват различните възгледи на обществото във връзка с осъществяване на управлението в държавата. В последствие принципът на политическия плурализъм залегна като основополагащ принцип в Конституцията на Република България, като алинея 3 на член 11 определи, че редът за образуване и прекратяване на политически партии, както и условията за тяхната дейност се уреждат със закон. Така Конституцията легитимира многопартийната система в България, както и действието на вече приетия Закон за политическите партии. Този закон беше действащ нормативен акт до началото на 2001 година, като в този период той претърпя няколко изменения. В края на мандата на 38-мото Народно събрание през 2001 година беше създаден изцяло нов Закон за политическите партии. Той беше действащ закон през времето на мандата на 39-тото Народно събрание, изменян еднократно в края на 2003 година. Около два месеца преди изборите за 40-то Народно събрание през април 2005 година беше приет отново изцяло нов Закон за политическите партии.

Така учредяването, регистрацията, устройството, дейността и прекратяването на политическите партии, включително и въпросите, свързани с финансирането, разходването на средства, отчетността и контролът върху тези дейности през изминалите над 15 години демократичен преход се уреждаха нормативно посредством последователното действие на два Закона за политическите партии – този от 1990 година и този от 2001 година. Последният приет закон към днешна дата оказва влияние единствено върху предпоставките политически партии (коалиции) да се регистрират за участие в изборите за народни представители за 40-тото Народно събрание<sup>1</sup>, като последиците от неговото прилагане ще могат да бъдат проследени на практика по време на мандата на настоящото Народно събрание.

Действието на посочените два закона доведе до безспорни положителни стъпки в утвърждаването на демокрацията в страната. Наред с това, обаче, то произведе и не малко на брой съществени

<sup>1</sup> Законът за политическите партии от 2005 година въведе представянето на финансови отчети в Сметната палата за предходните три години като абсолютна предпоставка за регистрация на партиите за участие в избори. За повече информация вж. раздел VI "Избори. Предизборни кампании".

негативни последици. По време на дебатите при приемането на Закона за политическите партии през 2005 година народните представители посочиха, че в България в резултат от законовата регламентация са регистрирани множество на брой политически партии (над 300), като малко от тях реално функционират – голяма част от тях са конюнктурно създадени като фамилни, казионни, изпразнени от съдържание партиифантоми.

Още по-голям проблем, който нееднократно е отбелязван от автори и анализатори, е проблемът, свързан с възможността за финансиране на политическите партии "на тъмно", при което се създадоха условия сенчестият бизнес (определян още като сив, полулегален, нелегален) да влияе върху политическите партии и от там – върху политическите решения, като по този начин политическите партии стават изразители приоритетно на нелегитимни бизнес интереси, а не на гражданския интерес. Посочваше се, също така, че дългото отсъствие на съвременно законодателство, което да регламентира партийните финанси, както и възможността за анонимни дарения при финансирането на партиите <sup>2</sup> и техните предизборни кампании, създадоха предпоставки за навлизането на "мръсни пари" в политиката, а оттук и за неприкосновеност на организираната престъпност и сивата икономика. В публичното пространство избухваха редица скандали, които, между впрочем, не са само с източник от страната, но липсата на развързка по отделните казуси (разследване, доказване на вина и налагане на санкции или по категоричен начин "изчистване" на името на несправедливо набедена политическа структура) постави под съмнение ефективността на разписаните механизми за контрол върху финансирането на политически структури, както и създаде обществена нагласа, че нелегитимността на финансиране на политическите партии е общо правило едва ли не за всички политически сили.

Липсата на ясни, публични и еднакви за всички "правила на играта", на механизми за строг контрол върху финансирането, разходването и отчитането на финансовите средства от политическите структури, както и недостатъчната ефективност на осъществявания контрол, а също и невъзможността за граждански контрол върху финансовата дейност на политическите партии са най-вероятно едни от съществените причини, които доведоха до отлив на обществено доверие към партиите, което води след себе си както ниска избирателна активност, създаваща условия да бъде поставена под съмнение легитимността на избраните политически представители (нека погледнем избирателната активност на изборите за кмет на София през 2003 година <sup>3</sup>), така и до изненадващите обрати

<sup>2</sup> Както ще стане ясно от изложението, възможността за анонимни дарения беше легитимирана с разпоредбите на Закона за политическите партии от 2001 година.

<sup>3</sup> От 1 069 342 избиратели по основен избирателен списък и 3913 избиратели по допълнителен избирателен списък на първи тур са гласували според положените подписи 406 160 избиратели; от 1 059 774 избиратели по основен избирателен списък и 3 981 избиратели по допълнителен избирателен списък на първи тур са гласували според положените подписи 460 714 избиратели (ЦИКМИ, Бюлетин за резултатите от местните избори, произведени на 26 октомври и 2 ноември 2003 г., том VI, стр. VI -12; Информационно обслужване АД, София 2003 г.).

във волята на избирателите (като например голямото представителство в 39-тото Народно събрание на новосъздадената коалиция НДСВ, както и в 40-тото Народно събрание на неучаствалата досега в обществено-политическия живот на страната ни коалиция "Атака"<sup>4</sup>).

Проблемите, свързани с липсата на прозрачност на финансирането и разходването на средства, особено ясно проличават по време на предизборни кампании. Независимо от факта, че изборното ни законодателство сравнително приемливо уредено по отношение на почти всички съществени елементи от изборния процес, то на финансирането, разходването на средства от политическите партии (коалиции), отчитането и контролът върху тези дейности се обръща значително по-малко внимание. Това позволи по време на избори партиите и отделните партийни функционери да използват включително и непозволени от закона и от принципите на политическия морал средства за набиране на финанси и привличане на гласоподаватели<sup>5</sup>. Избирателните закони, също така, създават условия за поставяне на управляващата партия или коалиция в привилегировано положение, привнасяне на политически елемент в решенията на избирателните комисии, възможности за участие на криминално проявени лица като кандидати в изборите с цел ползване на наказателен имунитет и други.

И ако дълги години на посочените проблеми не се даваше достатъчна гласност, то напоследък, благодарение на упоритата и последователна работа на редица неправителствени организации в България, на медиите, както и на отделни политици, за политическата корупция в България започна да се говори открито. Множество социологически агенции започнаха да измерват възприятията за корупцията по високите етажи на властта, потърсиха се и се поставят на дневен ред пред обществото и българската политическа класа причините за политическа корупция, както и се разработват предложения за нормативни промени, които да ограничат възможностите за корупционни практики, да създадат адекватни, действащи механизми за превенция и ограничаване на корупцията в политическата среда.

За важността на този проблем алармира и международната общност. Основен акцент в Редовния доклад на Европейската комисия за напредъка на България през 2004 година е борбата с корупцията и реформирането на институциите, ангажирани с борбата с престъпността. Една от най-съществените забележки на Европейската комисия при оценката на България по този критерий е, че: "В България не се предприемат мерки срещу корупцията по високите етажи на властта. Съществува недостиг на прозрачност относно личните интереси на лицата, заемащи изборни длъжности и финансирането на политически партии и избирателни кампании".

<sup>4</sup> Коалиция "Атака" получи 8,93% от действителните гласове на проведените на 25 юни 2005 г. парламентарни избори, което ѝ осигури представителство от 21 депутата в 40-тото Народно събрание.

<sup>5</sup> Като пример може да бъде посочено обявеното непосредствено след произвеждането на изборите за 40-то Народно събрание посредством сутрешния блок на БТВ журналистическо разследване на механизмите за закупуване на гласове в предизборната кампания.



Въпросът за политическата корупция намери своето място и в дневния ред на 39-тото Народно събрание на Република България по един прагматичен и целесъобразен начин. В Народното събрание бяха внесени пет законопроекта <sup>6</sup>, третиращи материята, уреждаща учредяването, регистрацията, устройството, дейността и прекратяването на политическите партии, четири от които предлагаха въвеждане на механизми за "излизане на светло" на отношенията "пари – политика" и бяха обосновавани с необходимостта от адекватни мерки за борба срещу "пране на мръсни пари" и срещу корупцията. Три от тях бяха обединени в общ Законопроект за политическите партии. При разглеждането на обединения законопроект на второ четене във водещата Комисия по въпросите на гражданското общество (КВГО) бяха взети предвид както предложенията за изменение и допълнение, внесени между първо и второ четене от народни представители от различни парламентарни групи, така и становищата и забележките на Сметната палата, чиито представители участваха на заседанията на комисията. В текстовете на законопроекта залегнаха становища и предложения, направени от представители на неправителствени организации. Обединеният Законопроект за политическите партии <sup>7</sup> срещна сериозна съпротива от отделни народни представители и парламентарни групи. Народното събрание използва редица "процедурни хватки", с които бавеше неговото разглеждане в пленарна зала на второ четене. Под натиска на медиите, НПО, общественото мнение и може би най-вече като следствие от констатациите на Европейската комисия в Редовния ѝ доклад за 2004 година, въпреки съпротивата и с не малко промени в сравнение с първоначално заложените в отделните законопроекти идеи, новият Закон за политическите партии беше приет от 39-тото Народно събрание.

Действащият вече закон може да се определи като безспорна стъпка напред в осигуряване на прозрачност, публичност и отчетност на финансовата дейност на политическите партии и в създаване на гаранции срещу генериране на корупционни практики, но наред с това той има и своите недостатъци. Той се нуждае от юридическо прецизиране, отделни разпоредби и залегнали положения могат и трябва да бъдат преосмислени, други – доразвити и обогатени.

Когато се разглежда законодателството, свързано с финансиране на политическата дейност, следва да се обърне сериозно внимание и на така нареченото изборно законодателство. В 39-тото Народно събрание четиринадесет от внесените двадесет и три законопроекта за изменение и допълнение на изборителните закони, както и Законопроектът за Избирателен кодекс <sup>8</sup>, предвиждаха различни механизми за органичаване на възможностите за проявление на политическа корупция по време на

<sup>6</sup> Вж. раздел I: "Понятие за политическа корупция. Предмет, цел, обхват, структура и методика на изследването".

<sup>7</sup> Вж. раздел I: "Понятие за политическа корупция. Предмет, цел, обхват, структура и методика на изследването".

<sup>8</sup> Вж. раздел I: "Понятие за политическа корупция. Предмет, цел, обхват, структура и методика на изследването".

избори – за създаване на деполитизирана, постоянно действаща изборна администрация, провеждане докрай на принципа на равнопоставеност на политическите сили по време на предизборната кампания, правила за по-строг контрол върху финансирането на кампаниите и други, част от които бяха приети от народните представители. Избирателните закони, обаче, също се нуждаят от своевременна ревизия, за да се осигури адекватна нормативна среда за превенция срещу възникване и проявление на корупционни практики по време на избори.

Основната цел на настоящия анализ е да съдейства за задълбочаване на дебата относно финансирането на политическата дейност в България и да подпомогне извършване на последваща нормативна промяна в законодателството в тази област, която да бъде адекватна на съвременните условия в страната и да е в съответствие с добрите световни антикорупционни практики

## **РАЗДЕЛ I: ПОНЯТИЕ ЗА ПОЛИТИЧЕСКА КОРУПЦИЯ. ПРЕДМЕТ, ЦЕЛ, ОБХВАТ, СТРУКТУРА И МЕТОДИКА НА ИЗСЛЕДВАНЕТО**

### **1. Понятието “политическа корупция”**

На темата политическа корупция са посветени множество трудове на известни български и международни изследователи. Въпросът за корупцията, в това число политическата, занимава политици и политически партии, неправителствени организации, медии, присъства в ежедневните разговори на хората.

Следва да се отбележи, че в законодателството ни липсва единна легална дефиниция на родовото понятие “корупция”. В Наказателния кодекс са разписани отделни престъпни състави, имащи релация към корупцията – съставите на подкупа – чл. 301<sup>9</sup> и следващите от Наказателния кодекс, както и други състави, свързани със злоупотреба с власт и служебно положение. Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа (1999 година) за своите цели определя корупцията като искане, предлагане, даване или приемане, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга неследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава (чл. 2 от Конвенцията).

<sup>9</sup> “Чл. 301. (1) (Изм., ДВ, бр. 51 от 2000 г., бр. 92 от 2002 г.) Длъжностно лице, което поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или не е извършило такава действие, се наказва за подкуп с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева.

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

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

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

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

Според не малко автори и анализатори<sup>10</sup>, работещи по въпросите на корупцията, корупционните практики не се свеждат само и единствено до даване и получаване на подкуп или друга имотна облага (или обещаването на такива) и в този смисъл нормативният регламент осветлява само някои от страните на много по-широкото и многопластово по обхват и съдържание понятие. За разлика от законодателството, научната доктрина изобилства с множество и разнообразни дефиниции на корупцията, които, обаче, разглеждат корупцията през различни призми, поставят различни акценти, определят различни граници на обхвата на понятието<sup>11</sup>.

В оскъдността на нормативната регламентация и многообразието на доктриналните представи за корупция изследването на нормативни предпоставки за корупционни практики, особено в политическата сфера, както и мисленето на механизми за нейното ограничаване се превръща в доста сложна задача. Всичко това налага, за целите на настоящото изследване, да бъде създадено работно понятие за "политическа корупция".

Без претенции за научна издържаност и изчерпателност на дефиницията, в изследването ще се загърбят ясно юридическото тълкуване и под политическа корупция ще се разбират както неправомерните (в нарушение на законовия регламент), така и правомерните (в съответствие с нормативните разпоредби) действия на политическите субекти в отношенията помежду им и с трети лица, в резултат на които се създава възможност да се облагодетелстват отделни субекти в ущърб на общия интерес.

Работното понятие се нуждае от няколко уточнения: 1) под "политически субекти" следва да се разбират както политически партии, така и отделни физически лица – членове на политически партии; 2) под "действия" следва да се разбира както активно поведение, така и липсата на активно поведение (бездействия); 3) политическата корупция не може да бъде дефинирана като индивидуален акт и е възможно да бъде разбрана само като обществено отношение; 4) под "общ интерес" следва да се разбира разписването, прилагането и спазването на основополагащите демократични принципи и правила на взаимодействие между отделните правни субекти. Общият интерес се накърнява, когато се накърняват правата и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество.

---

<sup>10</sup> Колектив. 2003. Корупцията в сто отговора, Коалиция 2000; Колектив. 2004. Разследвания срещу корупцията. Как гражданите могат да ограничат злоупотребите с власт. Случаи от българската действителност, Коалиция 2000 и Инициатива отворено управление; Колектив. 2004. Чисто бъдеще, Коалиция 2000, София.

<sup>11</sup> Според различната професионална сфера, в която работят, научните специалисти разглеждат корупцията с различни подходи – икономически, политологически, социологически, юридически и т.н. Така например ако юридическият подход свързва корупцията с наличие на лично поведение и лична вина, то социологическият подход често е над-личностен и допуска съществуването на надличностна вина. Корупцията от юридическа гледна точка се свързва с нарушение на разписани норми, докато социологът допуска наличие на корупция и в случаите, когато неприемливото от гледна точка на общия интерес получаване на облагодетелстване е нормативно позволено.

Това работно понятие създава удобството за извършване на по-всеобхватно изследване на нормативната уредба, в което да бъдат включени както рисковете от незаконосъобразни отношения между политическите и другите субекти, свързани с партийното финансиране, разходване на средства, отчетност и контрол върху тези дейности, така и нормативно заложените отношения, които, обаче, създават условия за срстване на политическите и икономическите интереси, ниска степен на упражняван контрол върху финансовата дейност на партиите и практически легализирана ненаказуемост при констатирани нарушения. Работната дефиниция позволява в анализа да бъдат включени всички онези разпоредби, които създават преференции спрямо определени политически субекти в нарушение на принципа на равнопоставеност и състезателност, предпоставят действия при наличие на конфликт на интереси, търговия с влияние и други.

Както става ясно, тук се прави разлика между легално (в съответствие с нормативните предписания) и легитимно (обществено приемливо и в съответствие с общия интерес). Нелегитимното е в контекста на доминиращите обществени ценности и се възприема като злоупотреба с властта и служебното положение. И ако легитимното е и легално, то обратното не винаги е вярно. Така например извършването на стопанска дейност от политическите партии беше легално при действието на Закона за политическите партии от 1990 година, но можеше да бъде определено като нелегитимно – политическите партии станаха сериозни играчи в търговската сфера като се ползваха с привилегиите, произтичащи от властния ресурс, с който разполагат и по този начин поставиха бариери пред свободното развитие на пазарната икономика – нещо, което беше обществено неприемливо и в ущърб на обществения интерес.

## **2. Предмет на изследването**

Настоящото изложение представлява изследване на действащото в страната законодателство от 1998 година до днес, както и на внесените в 39-тото Народно събрание законопроекти, регламентиращи или предлагащи регламенти, свързани с финансирането, разходването на средства от политическите партии, отчетността и контрола върху тези дейности, включително и по време на предизборни кампании, както и несвързани с финансовата дейност на политическите структури разпоредби от разглежданите закони и законопроекти, които пряко или косвено създават условия за проявление на политическа корупция.

Изследването се фокусира върху няколко проблемни области, класирани по значимост в Световния корупционен доклад на Transparency International за 2004 година, както следва:

- механизми, регламентиращи публичността на политическото финансиране;
- механизми за контрол и отчетност на политическото финансиране;
- механизми за ограничаване на търговията с влияние;
- механизми за ограничаване на преференциалното третиране;

- механизми за ограничаване на злоупотребата с власт и конфликт на интереси.

### 3. Цел на изследването

Целта на изследването е да бъдат анализирани въведените в законодателството (и внесените като законопроекти в 39-тото Народно събрание) стандарти за прозрачност, почтеност и отчетност, както и механизми за противодействие на политическата корупция, а също и да бъде оценено развитието на риска от генериране на корупционни практики при финансирането на политически партии и предизборни кампании. Изследването си поставя за цел и да бъдат идентифицирани законовите празноти, благоприятстващи проявлението на политическа корупция у нас.

### 4. Обхват на изследването

#### Изследването обхваща:

1. Разпоредби на Закона за политическите партии (Обн., ДВ, бр. 29 от 10.04.1990 г., изм., бр. 87 от 30.10.1990 г., изм., бр. 59 от 12.07.1996 г., в сила от 1.07.1996 г., изм., бр. 59 от 26.05.1998 г., отм., бр. 30 от 28.03.2001 г., в сила от 28.03.2001 г.; на Закона за политическите партии, Обн., ДВ, бр. 30 от 28.03.2001 г., изм. доп. ДВ бр. 103/2003 г., отменен - ДВ бр. 28/2005 г.) и на новия Закон за политическите партии (Обн. ДВ. бр.28 от 1.04.2005 г., в сила от 01.04.2005 г.)<sup>12</sup>

2. Предложения от внесените в 39-тото Народно събрание: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за политическите партии, внесен от н.п. Никола Николов (ПГ на НИЕ) и група народни представители (ПГ на НИЕ и ПГ на НДСВ), вх. № 354-01-93/3.10.2003 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за политическите партии, внесен от н.п. Тошо Пейков (ПГ на НДСВ), вх. № 154-01-29/27.06.2001 г.; Законопроект за политическите партии, внесен от н.п. Бойко Радоев и Николай Камов (ПГ на КБ), вх. № 254-01-38/22.05.2002 г.; Законопроект за политическите партии, внесен от н.п. Емил Кошлуков и гр. н.п. (ПГ на НДСВ)<sup>13</sup>, вх. № 354-01-25/ 23.04.2003 г. (трите последни обединени в общ законопроект № 453-20-16/21.06.2004 г.) и Законопроект за изменение и допълнение на Закона за политическите партии, внесен от н.п. Кръстьо Петков /ПГ на КБ/ и н.п. Никола Николов, Надка Пангарова, Стела Банкова /независими/, вх. № 454-01-50/23.06.2004 г.<sup>14</sup>

#### 3. Разпоредби на:

- Закона за избиране на народни представители, общински

<sup>12</sup> За улеснение посочените закони по-долу в изложението ще бъдат наименовани, както следва: Закон за политическите партии от 1990 година, Закон за политическите партии от 2001 година и Закон за политическите партии от 2005 година.

<sup>13</sup> Вносители на Законопроекта са и представители на ПГ на Новото време, която се отдели от НДСВ в един по-късен етап.

<sup>14</sup> За улеснение в изложението законопроектите ще бъдат определяни с името на първия им вносител. Пр.: Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за политическите партии, внесен от н.п. Никола Николов (ПГ на НИЕ) и група народни представители (ПГ на НИЕ и ПГ на НДСВ), вх. № 354-01-93/3.10.2003 година ще бъде наименован Законопроект за изменение и допълнение на Закона за политическите партии на Н. Николов и група народни представители.

съветници и кметове (Обн., ДВ, бр. 69 от 22.08.1991 г., в сила от 22.08.1991 г., изм. и доп., бр. 70 от 27.08.1991 г., бр. 76 от 13.09.1991 г., в сила от 13.09.1991 г., изм., бр. 98 от 28.11.1991 г.; частично отменен, бр. 66 от 25.07.1995 г.);

- Решение № 4 от 11.02.1997 г. на Конституционния съд на РБ (Обн., ДВ, бр. 22 от 14.03.1997 г.; доп., бр. 24 от 13.03.2001 г., отм., бр. 37 от 13.04.2001 г., в сила от 13.04.2001 г.);

- Закона за избиране на народни представители (Обн., ДВ, бр. 37 от 13.04.2001 г.; бр. 44 от 2001 г. - Решение № 8 на КС от 3 май 2001 г. по к.д. № 10 от 2001 г.; изм., бр. 45/2002 г.; доп., бр. 28, изм. и доп., бр. 32 и изм. ДВ бр. 38/2005 г.;

- на Закона за избиране на президент и вицепрезидент на Републиката, Обн., ДВ, бр. 82 от 4 октомври 1991 г., изм., бр. 98 от 1991 г., бр. 44 от 1996 г., бр. 59 от 1998 г., в сила от 30.05.1998 г., бр. 20 от 1999 г., в сила от 5.07.1999 г., доп., бр. 24 от 2001 г., в сила от 17.03.2001 г., изм., бр. 80 от 2001 г., в сила от 18.09.2001 г., изм. ДВ бр. 90/2001 г., в сила от 19.10.2001 г., изм. доп. ДВ бр. 45/2002 г., бр. 28/2005 г.;

- Закона за местните избори, Обн. - ДВ, бр. 66 от 25 юли 1995 г.; попр., бр. 68 от 1995 г.; бр. 85 от 1995 г. - Решение № 15 от 1995 г. по КД № 21 от 1995 г.; изм. и доп., бр. 33 от 1996 г.; бр. 22 от 1997 г. - с Решение № 4 от 1997 г. по КД № 29 от 1996 г.; изм., бр. 11 от 1998 г.; изм., бр. 59 от 1998 г.; изм. и доп., бр. 69 от 1999 г.; изм., бр. 85 от 1999 г.; изм. и доп., бр. 29 от 2000 г.; изм., бр. 24 от 2001 г., бр. 45 от 2002 г.; изм. и доп., бр. 69 и бр. 93/2003 г., бр. 28/2005 г.

4. Предложения за Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители от внесените в 39-тото Народно събрание: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители, с вносител н.п. Владимир Дончев и група н.п. (ПГ на НДСВ), вх. № 354-01-49/20.06.2003 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители, с вносител н.п. Кръстьо Петков (ПГ на КБ), Никола Б. Николов, Надка Пангарова, Стела Банкова (независими), вх. № 454-01-49/23.06.2004 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители, с вносител н.п. Сергей Станишев (ПГ на КБ) и група н.п., вх. № 454-01-145/16.12.2004 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители, с вносител н.п. Даниел Вълчев (ПГ на НДСВ) и група н.п., вх. № 554-01-10/01.02.2005 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители, с вносител н.п. Борислав Цеков (ПГ на НВ), Михаил Миков (ПГ на КБ), Анастасия Мозер, Борислав Китов (ПГ на НС), вх. № 554-01-45/21.04.2005 г.; Законопроект за избиране на народни представители в Европейския парламент, с вносител Министерски съвет, вх. № 502-01-29/10.05.2005 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката, с вносител н.п. Пламен Панайотов (ПГ на НДСВ), вх. № 154-01-30/02.08.2001г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона

за избиране на президент и вицепрезидент на републиката, с вносител н.п. Иво Атанасов (ПГ на КБ), вх. № 154-01-60/04.10.2001г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните избори, с вносител н.п. Сергей Станишев и група н.п. (ПГ на КБ), вх. № 354-01-19/11.04.2003 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните избори, с вносител н.п. Младен Червенияков (ПГ на КБ), вх. № 354-01-29/22.05.2003 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните избори, с вносител н.п. Владимир Дончев и група н.п. (ПГ на НДСВ), вх. № 354-01-50/20.06.2003 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните избори, с вносител н.п. Борислав Китов (ПГ на ОДС) и група н.п. (ПГ на НДСВ, ПГ на ОДС, ПГ на КБ), вх. № 354-01-77/29.06.2003 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните избори, с вносител н.п. Моньо Христов (ПГ на ОДС), вх. № 354-01-81/31.07.2003 г.; Законопроект за Избирателен кодекс, с вносител н.п. Е. Кошлуков и гр. н.п., вх. № 254-01-82/24.09.2002 г.<sup>15</sup>

5. Отделни разпоредби на други закони, имащи пряка връзка с настоящото изследване.

### **5. Структура и методика на изследването**

Анализът е структуриран тематично – в раздели, рубрики и подрубрики, които уреждат сравнително обособени групи от въпроси. Той започва с източниците на финансиране на политическите партии и приключва с упражняването на контрол върху финансирането и разходването на средства и възможностите за санкциониране при закононарушения. Въпросите, свързани с предизборните кампании са включени в отделен раздел, доколкото произвеждането на избори в България се урежда от специални закони.

Изследването по всяка от темите следва хронологията на законодателните промени и приоритетно е обособено в три части. Първата част включва анализ на законовата уредба по съответната тема за периода 1998 – 2001 година, втората част обхваща законовата уредба за периода 2001 – 2005 година, а третата част включва разпоредбите на новия Закон за политическите партии от 2005 година. Разглеждането на законовата уредба във втората част е съпътствано и с представяне на постъпилите в 39-тото Народното събрание предложения за изменение и допълнение на съответния регламент, включени във внесените законопроекти. В случаите, в които нормативната уредба не е претърпяла изменения, отделните части са окрупнени в обща част. Когато конкретен нормативен регламент няма свой аналог в предходен етап, то изследването на този регламент започва от етапа, в който той е въведен.

Исключение от тази методика представлява представянето на регламента за предизборните кампании. Поради сравнително еднаквата правна уредба през годините на разглежданата материя, както и с оглед уреждането ѝ в множество закони, в раздел VI "Избори.

<sup>15</sup> И тези законопроекти в изложението ще бъдат определяни с името на първия вносител.

Предизборни кампании” изложението по отделните теми акцентира върху състоянието на нормативната уредба към днешна дата, като в неговия ход са представени евентуални различия в уредбата в предходни закони, а също и различията от действащата уредба на внесените в 39-тото Народно събрание законодателни предложения.

Представянето на съответните за всяка обособена група въпроси разпоредби се съпровожда от коментар за фактическите и правни последици от прилагането им. На финала на отделните рубрики и подрубрики се обсъждат както позитивите, така и несъвършенствата на съответната регламентация. При обсъждане на действащата към днешна дата нормативна уредба на места се представят и възможни варианти за изменения и допълнения в нормативната уредба, които да допринесат за нейното подобряване.

## **РАЗДЕЛ II: ИМУЩЕСТВО И ИЗТОЧНИЦИ НА ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ**

Установена трайна нормативна практика в България от приемането на Закона за политическите партии от 1990 година до днес е регламентирането на два основни източника на финансиране на политическите партии – от държавата, посредством предоставяне на държавна субсидия, и от собствени приходи. Тази практика е присъща и за редица западноевропейски държави и държави от Централна и Източна Европа.

### **I. ДЪРЖАВНА СУБСИДИЯ**

#### **Регламентация в периода от 1998 до 2001 година**

Чл.18от Закона за политическите партии от 1990 година предвиждаше правна възможност държавата да субсидира политическите партии при произвеждане на избори за представителни органи <sup>16</sup>, както и дейността им в зависимост от броя на народните представители в рамките на определените за тази цел средства в държавния бюджет.

Този регламент страдаше от няколко съществени недостатъка:

1. Разписването в закона не на задължение, а на правна възможност за предоставяне на държавна субсидия на политическите партии и делегирането на правото на преценка по този въпрос на Министерски съвет (който определя наличието на евентуално бюджетно перо разходи за държавна субсидия в проекта за републикански бюджет) и на управляващото мнозинство (което оказва влияние върху Министерския съвет, излъчен от него и/или ползващ се с неговата подкрепа и което приема законопроекта за републикански бюджет, внесен от МС) създаваше условия за конюнктурно решение от управляващата партия (коалиция) на въпроса за отпускане на държавна субсидия и беше в състояние да създаде несигурност относно бъдещите финансови постъпления за политическите сили.

2. Липсата на законов критерий, съобразно който да се определя

---

<sup>16</sup> За финансирането на предизборни кампании вж. раздел VI “Избори. Предизборни кампании”.



размера на държавната субсидия и аналогичното делегиране решението на този въпрос на Министерски съвет и на управляващото мнозинство, създаваше сходни рискове – решение от мнозинството за отпускане на прекомерно големи субсидии в контекста на не дотам доброто икономическо състояние на страната или от отпускането на незначителни такива, недостатъчни дори за частично обезпечаване на дейността на политическите партии. Това законодателно решение също създаваше условия за несигурност у опозиционните партии относно размера на средствата, които ще получат за издръжката си и от там – затруднения при формиране на собствения им бюджет.

3. Липсата на законов регламент относно реда, по който ще се отпуска държавната субсидия и сроковете на предоставянето ѝ създаваше предпоставки за допълнителна неяснота, несигурност и затруднения за опозиционните политически сили. При липсата на законови разпоредби държавната субсидия можеше да се отпуска еднократно или на части по преценка на Министерски съвет без каквото и да било предварително определен критерий.

4. Законното решение от право на държавна субсидия да се ползват политически партии, които имат свои народни представители създаваше следните рискове: 1) извънпарламентарни политически партии да си "напазаруват" народни представители, които да напуснат своята парламентарна група (и партия) и да се присъединят към съответната партия извън Народното събрание, което автоматично да предостави на партията правото да получава държавна субсидия; 2) народни представители, в рамките на парламента, да се отделят от своята парламентарна група и политическа сила, която ги е издигнала, и да създадат своя партия, което автоматично да предостави на новоучредената партия правото да получава държавна субсидия. Тези две възможности създаваха условия за поставяне в неравностойно положение извънпарламентарните политически сили помежду им, както и за поставяне в привилегировано положение на новоучредените политически партии, неучаствали в избори спрямо извънпарламентарните такива, които макар и непреодолили 4-процентната бариера за представителство в парламента, имат своя политическа история и се ползват с обществена подкрепа.

5. Липсата на регламент относно получаване на държавна субсидия от парламентарно представените политически коалиции създаваше условия за неравнопоставеност между отделните участващи в коалицията партии. Така в случая, в който политическа партия се е явила на избори в коалиция и коалицията има свое представителство в парламента, но членове на съответната политическа партия не са заемали водещи позиции в листите и не са намерили място сред народните представители, то тази партията не получаваше държавна субсидия.

### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

С приетия през 2001 година нов Закон за политическите партии част от проблемите, свързани с отпускането на държавна субсидия, бяха

преодолени:

1. Със закона се въведе задължение за предоставяне на държавна субсидия на представените в парламента политически сили. Така условията за поставяне в зависимост от конюнктурно решение на управляващото мнозинство и несигурността относно бъдещото държавно финансиране на политическите сили, представени в парламента, беше преодоляна.

2. Създаде се яснота относно сроковете, в които политическите сили получават дължимата им се държавна субсидия. Чл. 18 от закона определи, че всяка политическа партия получава своята част от годишната държавна субсидия на четири части, платими съответно до 31 март, до 30 юни, до 30 септември и до 20 декември на съответната година.

3. Въведе се законовото изискване размерът на държавната субсидия да се разпределя между представените в парламента политически сили, пропорционално на броя на получените при участието им в последните парламентарни избори действителни гласове. Обвързването на правото на държавна субсидия с изискването за участие в предходните парламентарни избори и получаване на достатъчен брой гласове, които са осигурили парламентарно представителство на политическата сила осигури превенция срещу "пазаруване" на народни представители от извънпарламентарни политически сили с цел получаване на държавна субсидия, както и срещу разцепване на парламентарно представените сили и учредяване на нова политическа сила с цел отклоняване на държавна субсидия в нейна полза.

Със Закона за политическите партии от 2001 година беше преосмислено решението на въпроса с кръга от субекти, които следва да се ползват от право на държавна субсидия. Законът въведе задължение за отпускане на държавна субсидия и на партиите, които не са представени в Народното събрание, но са получили не по-малко от 1 на сто от всички действителни гласове на последните парламентарни избори. По този начин държавата изрази своята воля да подпомогне изграждането и развитието на извънпарламентарните политически партии, които, обаче, се ползват с определена обществена подкрепа.

Наред с тези позитиви, законът не преодоля някои от негативите на предходния:

1. И с този закон не беше въведен критерий, въз основа на който да се определя размерът на отпусканата държавна субсидия, като и тук този въпрос беше предоставен на преценката на Министерски съвет и съответно на управляващото мнозинство.

2. Законът определи, че държавната субсидия се отпуска както на политическите партии, така и на коалициите, които имат свое представителство в парламента. Това законово решение беше продиктувано от новия критерий за разпределяне на средствата от държавната субсидия, тъй като при участие на политически партии в коалиция по време на избори единствено може да бъде идентифициран броят на действителните гласове за политическата коалиция. Средствата на парламентарно представените коалиции, обаче, следваше да се

разпределят между съставлящите ги партии пропорционално на броя на народните представители на всяка една от тях. Така негативът за политическа партия от състава на парламентарно представена коалиция, която няма избрани свои представители и да не получава държавна субсидия, не беше отстранен.

**Законопроект за изменение на Закона за политическите партии, внесен от народния представител Никола Николов и група народни представители през 2003 година**

През 2003 година народният представител Никола Николов и група народни представители внесоха в Народното събрание едно изключително интересно предложение за изменение на Закона за политическите партии от 2001 година в частта относно определяне на субектите, които имат право на държавна субсидия.

Вносителите на законопроекта предложиха държавна субсидия да се отпуска за финансиране на парламентарно представените политически партии и коалиции<sup>17</sup>, като за парламентарно представени такива предложиха следната дефиниция: "Парламентарно представени партии и коалиции са тези, които притежават законна регистрация и имат парламентарна група или достатъчен брой народни представители, за да образуват такава".

Предложението си вносителите мотивираха така: "...Едновременно с безспорните положителни моменти в уредбата на държавната субсидия, могат да се изведат и някои проблеми. Преди всичко Законът за политическите партии не създава необходимата яснота относно понятието "партии и коалиции, представени в Народното събрание", което води до възможност за противоречиво тълкуване и колизии с други нормативни актове. Именно в тези насоки са предлаганите изменения: въвежда се легална дефиниция на понятието "парламентарно представени партии и коалиции". Така, от една страна, се постига терминологично единство, доколкото досегашното понятие "партии и коалиции, представени в Народното събрание" се заменя с използваното в изборните закони понятие "парламентарно представени партии и коалиции". Наред с това законопроектът предлага едно адекватно определение на това понятие и създава необходимата яснота и систематичност..."<sup>18</sup>

Според наблюдатели истинската причина за това предложение беше отпадането на действащия до този момент законов критерий от право на държавна субсидия да се ползват политическите партии и коалиции, които са участвали в предходните парламентарни избори и този критерий да бъде заменен с наличието на законна регистрация и необходим брой народни представители за образуване на парламентарна група. Изложеното е обосновано и в мотивите на вносителите: "...От друга страна, критериите за разпределение на държавната субсидия между отделните партии и коалиции не отразяват реалната политическа тежест

<sup>17</sup> До тези изменения законът борави с понятието "партии и коалиции, представени в Народното събрание".

<sup>18</sup> Из мотивите към законопроекта.

на всеки един от тези политически субекти в обществото... Като критерий за разпределение на държавната субсидия се възприема броят на народните представители, който има всяка партия, съответно коалиция. Държавната субсидия се отпуска преди всичко, за да се обезпечи възможността партиите и коалициите, които са представени в Народното събрание, да участват активно в политическия процес. Доколкото представените в Народното събрание партии и коалиции се персоналифицират именно чрез народните представители, логично е това да е критерият за разпределение на субсидията...". А медиите коментираха, че целта на това предложение е създаване на възможност управляващата НДСВ да се справи с проблема, свързан с получаването на дължимата държавна субсидия от така наречените "мандатоносители" – Весела Драганова и Тошо Пейков<sup>19</sup>.

Предложените текстове бяха юридически неprecizни:

1. Твърде неясното съдържание и липсата на дефиниция на термина "законна регистрация" при определяне на понятието "парламентарно представена политическа партия или коалиция" създаваше възможност за разнообразни тълкувания. Например, ако законна регистрация означава "съдебна регистрация", то големите политически коалиции, представени в 39-ото Народно събрание към 2003 година, като "Коалиция за България", "Национално Движение Симеон Втори", "Обединени демократични сили", по силата на тази разпоредба не следваше да получават субсидии като коалиции. Ако, обаче, под законна регистрация се разбира "съдебна регистрация" за политическите партии и "съдебна регистрация", "регистрация в Централната изборителна комисия за участие в избори" или "формиране и регистрация на парламентарна група от коалицията в Народното събрание" за политическите коалиции, то ситуацията не би изглеждала по същия начин.

2. Отвъд изложеното, тълкуването на съдържанието на легалната дефиниция на парламентарно представена политическа партия или коалиция водеше до следния абсурд – политическа сила, която има 9 народни представители да не бъде считана за парламентарно представена<sup>20</sup>.

### **Изменение на Закона за политическите партии от 2001 година през 2003 година**

Въпреки коментиранияте по-горе недостатъци на внесеното предложение, Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за политическите партии с вносителите Никола Николов и група народни представители беше набързо разгледан на първо и второ четене и приет (първо четене: 22.10.2003 г., приет: 12.11.2003 г., обн., ДВ, бр.103/2003 г.). В

<sup>19</sup> Към датата на произвеждане на изборите за 39-то Народно събрание НДСВ не беше съдебно регистрирана като политическа партия. В изборите участва регистрираната в ЦИК коалиция НДСВ, която се състоеше от партията на жените с председател Весела Драганова и партия "Оборище" с председател Тошо Пейков.

<sup>20</sup> Чл. 12, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание въвеждаше изискване за наличие на най-малко 10 народни представители за формиране на парламентарна група.

хода на разглеждането му текстът на законопроекта беше редактиран, но запази заложеното във внесените проект съдържание и в окончателния вариант залегна следното: "Чл. 15. (1) Държавната субсидия се отпуска ежегодно от държавния бюджет за финансиране на партии и коалиции, които притежават законна регистрация и имат парламентарна група или достатъчен брой народни представители, за да образуват такава."

В резултат от това изменение на закона критерият за определяне на субектите, които имат право на държавна субсидия, беше изменен. Народното събрание направи отстъпление от възприетото в Закона за политическите партии от 2001 година решение участието в предходните парламентарни избори и получаването на достатъчен брой гласове, които са осигурили парламентарно представителство на политическата сила, да бъде абсолютна положителна предпоставка за получаване на държавна субсидия. По същество новият регламент възпроизведе частично законовото решение в Закона за политическите партии от 1990 година, според който наличието на представителство в парламента е предпоставка за получаване на субсидия.

С това законово решение:

1. Народното събрание се присъедини към становището на вносителите на законопроекта, че: 1) държавната субсидия се отпуска, за да обезпечи преди всичко работата на представените в Народното събрание политически сили (независимо от факта на тяхно участие или неучастие в предходни избори); 2) критерият участие в предходните парламентарни избори и получаване на обществена подкрепа не отразява реалната политическа тежест на всеки един от политическите субекти в обществото.

2. Създадени бяха идентични с разпоредбите на Закона за политическите партии от 1990 година рискове от: 1) "пазаруване" на народни представители от извънпарламентарни политически сили с цел получаване на държавна субсидия; 2) вътрешно разцепление на представените в парламента политически сили с цел отклоняване на държавна субсидия. Следва да се отбележи, че евентуалното реализиране на посочените рискове беше ограничено от изискването за наличие на парламентарна група или достатъчен брой народни представители за образуване на такава. Така за получаване на държавна субсидия "пазаруването" следваше да се извърши не на двама, а на 10 народни представители.

3. Законовото решение възприе термина "законна регистрация", проблемите с тълкуването и прилагането на който бяха обсъдени при представяне на законопроекта за изменение на Закона за политическите партии с вносители Никола Николов и група народни представители.

### **Внесени в 39-тото Народно събрание Законопроекти за политическите партии**

Внесените в 39-тото Народно събрание от народните представители Бойко Радоев и Николай Камов през 2002 година и от народния представител Емил Кошликов и група народни представители през 2003

година Законопроекти за политическите партии възпроизвеждаха част от решенията от действащия Закон за политическите партии, а именно:

1. Задължение за предоставяне на държавна субсидия както на представените в Народното събрание политически сили, така и на извънпарламентарни такива, които се ползват с обществена подкрепа (получили са определен процент от действителните гласове на предходните парламентарни избори).

2. Определяне на ред и срокове за получаване на годишната държавна субсидия.

3. Механизъм на разпределяне на държавната субсидия между парламентарно представените партии и коалиции.

Следва да бъдат отбелязани и следните различия между действащата към тази дата нормативна уредба и внесените в законопроектите предложения:

1. И двата законопроекта предлагат връщане към уредбата на Закона за политическите партии от 2001 година преди измененията от 2003 година относно критерия за определяне на субектите, които имат право на държавна субсидия, съгласно който право на държавна субсидия имат единствено участвалите в предходните парламентарни избори политически сили, които са получили минимално заложената в законопроектите като процент от действителните гласове обществена подкрепа.

2. Законопроектът на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители предложи въвеждане на законов критерий за определяне на общия размер на държавната субсидия. Общата сума, предвидена за субсидиране на политическите партии и коалиции, според законопроекта, следваше да се определя ежегодно в Закона за държавния бюджет на Република България в зависимост от броя на получените действителни гласове на последните парламентарни избори, като за един получен глас се предвижда субсидия в размер на 1 на сто от минималната работна заплата за страната.

Всвои публични изказвания вносителите мотивираха предложението си за посоченото законово решение с целесъобразността на обвързването на размера на държавната субсидия “с минималния жизнен стандарт на работещите хора, който държавата чрез управлението от политическите партии, осигурява.”

3. Законопроектът на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов предвиждаше възможност за предоставяне на еднократна държавна субсидия на политическите партии при произвеждане на избори. Законопроектът визираще, че материята следва да бъде уредена на друго място, а именно – в избирателните закони <sup>21</sup>.

4. Законопроектът на Емил Кошлуков и група народни представители предвиждаше забрана за използването на получената държавна субсидия за извършване на стопанска дейност <sup>22</sup>. Законопроектът на

<sup>21</sup> Вж. раздел VI “Избори. Предизборни кампании”.

<sup>22</sup> Вж. рубрика Собствени приходи, подрубика Извършване на стопанска дейност от политическите партии, настоящия раздел.

Бойко Радоев предвиждаше забрана за използването на получената държавна субсидия за представителни нужди, за стопанска дейност на едноличните търговски дружества, както и за предоставяне на банкови гаранции<sup>23</sup>.

### **Законопроект за изменение и допълнение на Закона за политическите партии от 2001 година, внесен от народния представител Кръстьо Петков и група народни представители**

На 23 юни 2004 година народният представител Кръстьо Петков и група народни представители внесоха за разглеждане в Народното събрание Законопроект за изменение и допълнение на Закона за политическите партии от 2001 година. В своя законопроект народните представители предвиждаха както определянето на правото на получаване на държавна субсидия да се извършва на базата на получените на предходните парламентарни избори гласове, така и максимална горна граница за общия размер на държавната субсидия. Съгласно законопроекта държавната субсидия не може да надхвърля 0,01 на сто от brutния вътрешен продукт на страната.

Тъй като водещата Комисия по въпросите на гражданското общество вече беше разгледала на второ четене и приела разпоредбите на обобщения Законопроект за политическите партии, който вече беше внесен в Народното събрание за разглеждане за второ четене в пленарна зала, Комисията не разгледа по същество предложенията на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за политическите партии от 2001 година.

### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

В действащия към днешна дата Закон за политическите партии от 2005 година залегнаха следните решения относно регламента на държавната субсидия:

1. Въвеждане на законов критерий за определяне на общия размер на държавната субсидия. Народното събрание възприе предложението на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители такъв критерий да бъде заложен в закона, като според регламента общата сума, предвидена за субсидиране на политическите партии и коалиции, се определя ежегодно в Закона за държавния бюджет на Република България в зависимост от броя на получените действителни гласове на последните парламентарни избори, като за един получен глас се предвижда субсидия в размер 1 на сто от минималната работна заплата за страната за текущата календарна година.

2. Определяне на срокове и ред за отпускане на държавна субсидия. Новият закон възпроизвежда регламента на Закона за политическите партии от 2001 година. Всяка политическа партия получава своята част от годишната държавна субсидия на четири части, платими съответно до 30 април, до 30 юни, до 30 септември и до 20 декември на съответната година. Нова е разпоредбата, според която редът за предоставянето на

<sup>23</sup> Вж. рубрика Собствени приходи, подрубика Извършване на стопанска дейност от политическите партии, настоящия раздел.

средствата за субсидиране на партиите и коалициите се определя от министъра на финансите.

3. Отпускане на държавна субсидия на политически партии или коалиции, които притежават законна регистрация и имат парламентарна група или достатъчен брой народни представители, за да образуват такава. Въпреки че подобно предложение не беше инкорпорирано във внесените Законопроекти за политическите партии, Народното събрание възпроизведе спорното решение, което въведе с изменението през 2003 година на тогава действащия Закон за политическите партии от 2001 година.

4. Отпускане на държавна субсидия и на извънпарламентарни политически партии. И тук беше възпроизведен регламентът на Закона за политическите партии от 2001 година. Държавна субсидия се отпуска ежегодно и на партиите, които не са представени в Народното събрание, но са получили не по-малко от едно на сто от всички действителни гласове на последните парламентарни избори.

5. Определяне на ред за разпределяне на държавната субсидия между партиите, включени в състава на парламентарно представена коалиция. Отново се възпроизведоха разпоредбите на Закона за политическите партии от 2001 година. За коалициите, представени в Народното събрание, общата сума на държавната субсидия се разпределя между съставлящите ги партии пропорционално на броя на народните представители на всяка една от тях, като когато партия участва и в състава на коалиция, тя получава държавната субсидия само като член на коалицията.

6. Въвеждане на забрана държавната субсидия да се предоставя за обезпечение на вземания на трети лица. Този регламент не беше предвиден във внесените Законопроекти за политическите партии, както и няма свой аналог в предходните закони. При обсъждане на текстовете на обединения Законопроект за политическите партии народните представители дискутираха наличието на практика държавната субсидия да се използва не по предназначение (за обслужване на дейността на политическата сила), а за обезпечения на вземания на трети лица и намериха за целесъобразно въвеждането на посочения антикорупционно ограничение в закона.

## **ОБОБЩЕНИЕ И КОМЕНТАР**

От изложеното до тук е очевидно, че уредбата на материята, свързана с отпускането на държавна субсидия в полза на политическите сили, е претърпяла съществено развитие през годините. Ако в началото на изследвания период законът е предвиждал единствено правна възможност за получаване на държавна субсидия, то от 2001 година е въведено изрично законово задължение за държавата (респективно право на политически сили) да отпуска такава при наличието на определени законови предпоставки. Ако до 2001 година право на държавна субсидия са имали само политически сили, които имат свое представителство в парламента, то от 2001 година насам с такова право се ползват и



извънпарламентарни политически партии, които са получили над 1 на сто от действителните гласове на предходните парламентарни избори. Докато законът от 1990 година не определя ред и срокове за отпускане на държавна субсидия, то в законите от 2001 и 2005 година въпросът е уреден законово. Ако в закона от 1990 година са липсвали разпоредби за получаване на субсидия от парламентарно представена политическа коалиция и относно начина на разпределение на отпуснатите средства между съставляващите я партии, то отново от 2001 година насам в законите е въведен такъв регламент.

С действащия закон от 2005 година за първи път е въведен критерий за определяне на общия размер на държавната субсидия, както и забраната тя да служи за обезпечение на вземания на трети лица, както и някои разпоредби са допълнени и юридически прецизирани. Развитието на законовата уредба е в посока към установяване на ясни правила относно правото на държавна субсидия, сроковете за получаването ѝ, начина за разпределянето ѝ, ограничения за разходването ѝ, което съдейства за преодоляване на риска от възникването и реализацията на евентуални корупционни практики.

Видно е, също така, люшкането между различни решения относно критериите за определяне на субектите в парламента, които ще се ползват от правото на държавна субсидия. В различни периоди критерият за участие на предходните парламентарни избори и за получаване на определена обществена подкрепа, която е станала основание за парламентарно представителство на съответната политическа сила, е бил дерогиран от критерия за наличие на народни представители, съответно на парламентарна група или достатъчен брой народни представители за образуване на такава, без оглед участие в парламентарните избори. Едва ли може да бъде намерена обществено приемлива аргументация за приемане на втория критерий, който залегна и в сега действащия Закон за политическите партии. Интерес от това решение, обаче, към края на мандата на 39-тото Народно събрание имаха няколко от парламентарно представените политически субекта: както управляващата НДСВ, така и новосформираните партии Демократи за силна България и Новото време. По същество проблемът е свързан не с финансирането на посочените политически субекти, а с осигуряването на предпоставки отделни обществени групи да превърнат партийното строителство в бизнес като се възползват от възможността да източват държавни средства чрез кухи партийни структури, които не представляват граждански интереси.

Законовото решение за отпускане на държавна субсидия на политически сили, обществената подкрепа за които не може да бъде измерена посредством изборен резултат, поставя още един важен въпрос, свързан с политическата система в България – дали и доколко в България съществуват структурирани устойчиви групови интереси, които търсят политическо представителство и в този смисъл политическите сили стъпват на подкрепящите ги избиратели, за да получат държавна субсидия или тъкмо обратното – борбата за държавна субсидия е толкова важна, за да бъде използвана субсидията непосредствено преди избори

за търсене и намиране на обществена подкрепа.

Законово решение в полза на поставянето на размера на отпусканата държавна субсидия в зависимост от получаването на определен минимален брой действителни гласове при произвеждането на предходните парламентарни избори е трайна практика в редица европейски държави, но и тя има както своите позитиви, така и негативи. Получилата на избори голяма обществена подкрепа политическа сила ще се ползва в продължение на 4 години от по-голяма по размер субсидия, която не отразява евентуалните спадове в подкрепата за тази сила. Получилата по-малка подкрепа сила ще получава за същия период малка субсидия, което ще затрудни разширяването на дейността ѝ. Така управляващата партия (коалиция) във всички случаи ще бъде в трайно привилегировано положение спрямо другите политически сили във връзка с получавания размер на държавна субсидия.

Проблемът с отпускането на държавна субсидия е още по-голям и с оглед на следния факт. Представените в Народното събрание и получилите над 1 на сто от действителните гласове на предходните парламентарни избори политически партии получават държавна субсидия. Те, също така, наемат помещения от държавата и общините при преференциални цени (въпрос, който се разглежда в отделна рубрика). От друга страна, предвиденият размер на субсидията в България е принципно малък и е в състояние само частично да удовлетвори финансовите нужди на партиите. Освен това, както ще стане ясно по-долу в изложението, възприетата през 90-те години практика по време на избори да се отпускат допълнителни целеви субсидии на политическите партии беше преодолена през 2001 година, а от 2005 година насам политическите сили не само самостоятелно набират средства за предизборната си кампания (като получаващите държавна субсидия могат да я използват за избори, ако са съумели да наберат допълнителни средства, които да им осигурят издръжката между избори), но следва и да внасят изборен безлихвен депозит за участие в парламентарни избори, както и при избори за президент и вицепрезидент. Не на последно място, съгласно действащия Закон за политическите партии всяка партия подлежи на независим финансов одит, който е за нейна сметка.

Очевидно е противоречието в инкорпорираната в Закона за политическите партии и изборните закони философия. Решението определени партии да получават държавна субсидия за собствената си издръжка, макар и в ограничен размер, както и да плащат преференциален наем, по същество е признание от страна на държавата за невъзможността политическите сили да осигурят сами собственото си съществуване и дейност. Изискването за самофинансиране на предизборни кампании, внасяне на финансов депозит за участие в избори и заплащане за извършване на финансов одит всяка година, обаче, инкорпорира отношението на държавата към политическите сили като към достатъчно стабилни във финансово отношение структури, което поставя под съмнение необходимостта от получаване на държавна субсидия.

## **II. СОБСТВЕНИ ПРИХОДИ НА ПОЛИТИЧЕСКА ПАРТИЯ**

### **II-A. ИЗТОЧНИЦИ НА СОБСТВЕНИ ПРИХОДИ**

#### **1. Членски внос**

Законите за политическите партии от 1990 година, от 2001 година и от 2005 година, както и внесените в 39-тото Народно събрание законопроекти предлагат идентична и лаконична уредба на този източник на собствени приходи на политическите партии.

В нормативните разпоредби се регламентирани два съществени въпроса:

а) членският внос изрично е определен като източник на собствени приходи на партията;

б) въведено е задължение за политическите партии да включат в съдържанието на уставите си правила за определяне на размера на членския внос.

Подобно законово решение е целесъобразно, доколкото въпросът за определяне размера на членския внос е вътрешно-партиен и е недопустимо вмешателство на държавата при неговото решаване от автономния частно-правен субект.

Възможно е при бъдеща ревизия на нормативната уредба да се помисли върху въвеждането на допълнителен регламент относно членския внос. Законът за политическите партии от 2001 година, както и действащият закон определят лимит на размера на даренията от физически лица в полза на политически партии. Съществува законова възможност дарения от физически лица да бъдат представени като членски внос и по този начин забраната за предоставяне на дарения над определен размер да бъде заобиколена.

#### **2. Приходи от недвижими имоти**

##### **Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

Доколкото съобразно Закона за политическите партии от 1990 година партиите имаха право да извършват стопанска дейност, то те можеха да получават всякакъв вид приходи от недвижими имоти (наем, възмездно предоставяне право на ползване, стопанска дейност и други).

##### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

В Закона за политическите партии от 2001 година приходите от недвижими имоти изрично бяха регламентирани като собствен приход на партиите.

##### **Законопроект за изменение и допълнение на Закона за политическите партии на народния представител Кръстьо Петков и група народни представители**

Законопроектът предвиждаше промяна в нормативния регламент и приемане на правилото, че единствено отдаването под наем на собствен недвижим имот би следвало да бъде прието за легитимен приход на политическа партия. Този законопроект не беше разглеждан от 39-тото Народно събрание.

## **Законопроект за политическите партии на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов**

Законопроектът предвиждаше забрана за закупуване на недвижими имоти – държавна или общинска собственост, от политически партии. При разглеждане на законопроекта посоченото предложение отпадна (без да бъдат изложени аргументи за отпадането) и не намери своето място в окончателните текстове на закона.

### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

И в действащия Закон за политическите партии от 2005 година приходите от недвижими имоти са изрично регламентирани като собствен приход на партиите.

### **3. Издателска дейност, авторски права и ползване на интелектуална собственост**

#### **Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

Законът за политическите партии от 1990 година съдържаше единствената разпоредба на чл. 19, според която политическата партия може да има свои печатни издания.

#### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Съгласно чл. 14, т. 3 от Закона за политическите партии от 2001 година собствени приходи на политическите партии са и “приходи от издателска дейност, авторски права и ползване на интелектуална собственост”.

Законът за политическите партии от 2001 година въведе изрична забрана за извършване на стопанска дейност. В този смисъл извършването на издателска дейност, както и сделките с авторски права и ползване на интелектуална собственост не следва да бъдат с цел печалба.

### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

Съгласно чл. 23, ал. 1, т. 6 от действащия Закон за политическите партии собствени приходи на политическата партия са приходите от “издателска дейност, авторски права и ползване на интелектуална собственост, както и от продажба и разпространение на печатни, аудио и аудиовизуални материали с партийно-пропагандно съдържание.”

Съдържанието на нормативната разпоредба беше разширено въз основа на предложението, инкорпорирано в Законопроекта за политическите партии на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов.

Разпоредбата от действащия закон се нуждае от коментар в следните насоки:

а) в първата си част тази разпоредба пресъздава съдържанието на съответната разпоредба от Закона за политическите партии от 2001 година;

б) възможността за набиране на приходи от продажба на печатни,

аудио- и аудиовизуални материали влиза в противоречие с въведената обща забрана за извършване на стопанска дейност;

в) текстът "печатни, аудио- и аудиовизуални материали" е юридически неизряден, а изискването посочените "материали" да бъдат "с партийно-пропагандно съдържание" създава условия за твърде широко и нееднозначно тълкуване и преценка от страна на контролиращия орган доколкото всеки един от "материалите" отговаря на това изискване.

#### **4. Дарения и завещания от физически лица. Дарения от юридически лица**

Законът за политическите партии от 1990 година, Законът за политическите партии от 2001 година, както и действащият закон (включително и внесените законопроекта) определят изрично даренията и завещанията от физически лица, както и даренията от юридически лица за източници на собствени приходи на политически партии.

Детайлно разглеждане на законовия регламент относно даренията и завещанията от физически лица и даренията от юридически лица се извършва в рубриката "Ограничения (забрани) относно приходите на политическите партии" на настоящия раздел, тъй като нормативната уредба търпи развитие именно в насока определяне на лимити на допустимия размер на финансиране на политическите сили посредством посочените форми, както и във връзка със субектите, за които съществува забрана за предоставяне на дарения, респективно на дарения и завещания в полза на политически партии.

#### **5. Други източници на финансиране**

##### **Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

Законът за политическите партии от 1990 година регламентираше възможност за получаване от политическите партии на "помощи" от чуждестранни физически лица.

При действието на този закон се създаваше възможност лимитът за получаване на помощи от чуждестранни физически лица да бъде заобиколен посредством фиктивни договори за извършване на стопанска дейност с контрагент чуждестранно лице.

##### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Законът за политическите партии от 2001 година не регламентира получаването на помощи като източник на приходи за политически партии. Със закона не бяха регламентирани нови източници на собствени приходи за политически партии извън изброените до тук такива.

##### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

Получаването на помощи не беше регламентирано като източник на собствени приходи за политическа партия и в Закона за политическите партии от 2005 година.

Действащият закон регламентира нови източници на приходи:

- 1) лихви по парични депозити в банки;
- 2) заеми от банки (Законът въведе ограничение общият размер на

получените заеми от банки да не надхвърля 2/3 от отчетените в Сметната палата приходи за предходната календарна година);

3) приходи от фондонабиращи мероприятия.

Понятието “фондонабиращи мероприятия” беше легално дефинирано: Съгласно § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Закона за политическите партии от 2005 година “фондонабиращи мероприятия” са: “дейности по набиране на средства въз основа на безвъзмездна или възмездна сделка под формата на пари, услуги или техническо оборудване в полза на политическа партия.”

Въвеждането на възможност за получаване на приходи от фондонабиращи мероприятия беше мотивирано в публичното пространство с оглед модернизацията на законодателството ни и въвеждане на възможности за финансиране по утвърден в развитите демокрации механизъм, целящ активиране на по-широката гражданска общественост за подпомагане и съпричастност към идеите, платформата и дейността на политическите партии и намиране на обществена подкрепа.

С оглед така въведената в действащия закон уредба следва да бъде направен следния коментар:

1. Въвеждането на разпоредби относно така наречените “нови източници на приходи” – лихви по парични депозити и заеми от банки – може да бъде прието като позитив на закона. По този начин законово бяха регламентирани вече сложили се обществени отношения. Всички политически партии имат свои депозити в банки, а също и получават заеми от търговски банки.

2. Ограничението относно допустимия размер на заемите от банки също е позитив. Това ограничени ще действа като превенция срещу свръхголямо финансиране под формата на заеми и поставяне на партиите в зависимост от търговската воля на собствениците на банките.

3. Въвеждането на възможност за финансиране посредством фондонабиращи мероприятия с оглед съдържанието на дефиницията на фондонабиращо мероприятие и липсата на други разпоредби, които да въвеждат ограничения за фондонабиране, обаче, е твърде спорно решение, както ще стане ясно по-долу в изложението.

## **II-B. ОГРАНИЧЕНИЯ (ЗАБРАНИ) ЗА СОБСТВЕНИ ПРИХОДИ**

### **1. Ограничения (забрани) спрямо субектите**

#### **1.1. Финансиране от физически лица**

Трайна практика, инкорпорирана в текстовете на Законите за политическите партии от 1990, от 2001 година и в действащия закон, е българските и чуждестранните физически лица да финансират политически партии под формата на дарения и завещания (а с действащия закон и при фондонабиращи мероприятия).

Изключение от този принцип предлагаше внесеният в 39-тото Народно събрание законопроект на народния представител Кръстьо Петков и група народни представители, който предвиждаше забрана за финансиране на политически партии както от чуждестранни граждани, така и от български граждани с двойно гражданство.

Подобно решение, считам, би било нецелесъобразно, тъй като, от една страна, то автоматично би довело до изключване на голяма част от българите в чужбина от участието им в политическия живот на страната посредством финансовата подкрепа за каузата на една или друга политическа сила. От друга страна, на дискуссионния въпрос относно осигуряването на възможност за финансиране на политически сили от чуждестранни граждани би следвало да се даде положителен отговор. Един пример: лице с чуждо гражданство, постоянно пребиваващо на територията на Република България, не би следвало да бъде лишено от възможността да изрази своята подкрепа посредством предоставяне на финансови средства в полза на определена партия (още повече, че изискване на Европейския съюз е постоянно пребиваващите на територията на страната чужденци да имат активно избирателно право при произвеждане на избори за органи на местно самоуправление). Вероятните тревоги, свързани с евентуалното поставяне на политическа партия в зависимост от волята на лицето с чуждо гражданство са преодолени с оглед законовото определяне на лимит на средствата, които могат да бъдат предоставени от лицето на политическата партия.

### **1.2. Финансиране от чуждестранни: правителства и държавни предприятия**

Същото актуално е практиката на законодателството ни (инкорпорирана в текстовете на Законите за политическите партии от 1990, от 2001 година и в действащия закон) е забраната за финансиране на политически партии от чужди държави (чуждестранни правителства и държавни предприятия).

### **1.3. Финансиране от чуждестранни търговски дружества и юридически лица с нестопанска цел**

#### **Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

Определяйки даренията, както и доходите от стопанска дейност като източници на средства за политическите партии, Законът за политическите партии от 1990 година въвеждаше следния регламент:

"Чл. 17 (2) Политическите партии не могат да получават помощи, дарения и завещания от чужди държави и организации, както и от анонимни източници. Те могат да получават от чужди граждани дарения в размер до 500 щатски долара, когато даренията са от отделни лица, и до 2000 щатски долара, когато даренията са от група лица. През една календарна година не може да се получава повече от едно дарение от едно и също лице или от една и съща група лица."

От цитирания текст е видно следното:

1. Разпоредбата на закона не даваше достатъчна яснота относно понятието "чужда организация". Така при разширително тълкуване на понятието под чужда организация можеше да се разбира както чуждестранна организация от публично-правен характер, така и частно правни субекти – чуждестранни търговски дружества и юридически лица с нестопанска цел. При стеснително тълкуване забраната можеше

да се приеме само относно чужди публично-правни организации.

2. Забраната се отнасяше само до получаване на помощи, дарения и завещания от “чужди организации”, но не и до извършване на съвместна стопанска дейност или дейност с идеална цел, при които политическите партии да получат финансови средства от чуждестранния субект.

#### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Като забрани извършването на стопанска дейност от политическите партии, Законът за политическите партии от 2001 година въведе забрана политическите партии да получават средства от чужди правителства или чуждестранни държавни предприятия и организации.

#### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

Законът за политическите партии от 2005 година въведе изрична забрана за политическите партии да получават средства от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел.

#### **1.4. Финансиране от български търговски дружества и юридически лица с нестопанска цел**

##### **Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

Законът за политическите партии от 1990 година въвеждаше забрана политическите партии да се финансират от учреждения, предприятия и организации.

Текстът на закона беше юридически непрецизен. Ако под учреждения еднозначно следваше да се разбира органите на управление и държавната и общинската администрация, то другите две законови понятия можеха да бъдат нееднозначно тълкувани. При стеснително тълкуване тези понятия следваше да обхващат единствено държавните и общинските предприятия и организации, а при разширително – и организации от частния сектор – търговски дружества, юридически лица с нестопанска цел.

##### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Законът за политическите партии от 2001 година изрично регламентира правото политическите партии да бъдат финансирани от юридически лица. Под юридически лица следваше да се разбира както търговски дружества, кооперации, така и юридически лица с нестопанска цел. Законът въведе ограничения за финансиране на политически партии от юридически лица – “предприятия с над 50 на сто държавно или общинско участие” и “предприятия и организации, изпълняващи по договор държавна или общинска поръчка”.

Първото ограничение беше мотивирано с принципно целеобразната идея да не бъдат отклонявани държавни (общински) пари за партийни цели.

С посоченото законово решение:

а) непрецизността на уредбата в предходния закон беше прео-



доляна;

б) с въведената забрана за финансиране на политически партии от изпълнители на обществени поръчки твърде вероятно се целеше да се преодолее възможността тези субекти да бъдат подложени на натиск от управляващото мнозинство за предоставяне на финансови средства в негова полза срещу "печелене" на обществена поръчка или за "рекетиране" на изпълнителя на обществена поръчка за предоставяне на средства за партията срещу обещание за занижен контрол върху работата му.

в) целта да се забрани отклоняването на държавни (общински) средства за партийни цели не се постигна със законовия текст, защото държавата и общините имаха своето участие в не малко търговски дружества, което беше под 50% и по отношение на които дружества посоченото ограничение не беше в сила.

Внесени в 39-тото Народно събрание Законопроекти за политическите партии

Внесеният в 39-тото Народно събрание от народния представител Емил Кошлуков и група народни представители Законопроект за политическите партии предвиждаше разширяване на кръга от лица, за които съществува забрана за предоставяне на финансиране на политически партии. Предвидена беше забрана за финансиране от:

- 1) предприятия с над 5 на сто държавно или общинско участие;
- 2) от предприятия, участващи в процедура по приватизация;
- 3) от търговски дружества, извършващи хазартна дейност;
- 4) от религиозни организации;
- 5) от юридически лица с нестопанска цел.

Законопроектът на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов предвиждаше забрана за финансиране на политическите партии от предприятия с каквото и да било участие на държавата и общините.

#### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

Предложените от народния представител Емил Кошлуков и група народни представители текстове бяха юридически прецизирани, част от тях допълнени или изменени и въз основа на този законопроект в Закона за политическите партии от 2005 година бяха възприети следните правила:

- 1) възможност за финансиране от български и чуждестранни физически лица до определен размер;
- 2) възможност за финансиране от български търговски дружества и юридически лица с нестопанска цел, извършващи дейност в частна полза, до определен размер;
- 3) забрана за финансиране от търговски дружества с над 5 на сто държавно или общинско участие, както и от свързани с тях лица (съобразно допълнителните разпоредби на закона "свързани лица са търговски дружества или юридически лица с нестопанска цел, в които като съдружници, съответно като членове участват търговски дружества

с над 5 на сто държавно или общинско участие“);

4) забрана за финансиране от държавни или общински предприятия;

5) забрана за финансиране от изпълнители по договор на обществена поръчка;

6) забрана за финансиране от юридически лица в процедура по приватизация;

7) забрана за финансиране от организатори на хазартни игри;

8) забрана за финансиране от религиозни институции;

9) забрана за финансиране от юридически лица с нестопанска цел, извършващи дейност в обществена полза;

10) забрана за финансиране от чужди правителства, от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел.

Така, макар и с голямо закъснение, законодателството ни въведе сериозен антикорупционен регламент по отношение на финансирането на политическите партии, изразяващ се в следното:

1) преодоля се законната възможност за задкулисни сделки между търговски дружества и политически партии за финансиране на партията, която да осигури успешна приватизационна сделка;

2) ясно се разграничи хазартната от политическата дейност, както и религиозната от политическата дейност;

3) преодоля се и легалната възможност за “източване” държавни и общински средства за партийни цели, както и се осигури превенция срещу заобикаляне на тази разпоредба посредством забраната за финансиране на политическа партия и от свързани с дружествата с над 5 на сто държавно или общинско участие лица.

Пет-процентният праг беше обоснован с наличието на остатъци от държавно или общинско участие под 5 на сто в много частни търговски дружества, което не е в състояние да оказва влияние върху търговската политика на съответното дружество, но чието наличие би било пречка за извършване на финансиране на политическа партия, ако регламентът би бил всеобхватен. Може да се приеме, че този праг има временен характер и въпрос на близко бъдеще е забраната да стане всеобхватна.

Заложена в Законопроекта за политическите партии на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители идея за забрана за финансиране на политически партии от юридически лица с нестопанска цел претърпя развитие.

Между първо и второ четене на законопроекта бяха внесени, а по време на дебатите за второ четене на законопроекта във водещата комисия бяха обсъждани няколко възможни варианта:

а) забрана за финансиране от всички видове юридически лица с нестопанска цел;

б) допустимост за финансиране от всички видове лица с нестопанска цел;

в) допустимост на финансиране само от юридически лица с нестопанска цел в обществена полза;

г) допустимост за финансиране само от юридически лица с нестопанска цел в частна полза.

Идеята за забрана за финансиране на политическите партии от юридически лица с нестопанска цел, независимо от вида на последните, може да бъде обоснована с необходимостта да се въведе регламент, който да препятства отклоняването за политически цели на получени средства от чуждестранни финансиращи организации за реализация на проекти и програми.

В закона залегна решението забраната за финансиране на политически партии да обхваща единствено юридически лица с нестопанска цел в обществена полза, докато юридическите лица с нестопанска цел в частна полза да имат право да подпомагат финансово дейността на политически структури до определен размер.

Въз основа на разпоредбите на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, както и с оглед правната същност и целите на двата основни вида юридически лица с нестопанска цел законовото решение може да бъде прието като целесъобразно.

С това решение в България се легализира съществуването на квази-политически неправителствени организации, които извършват дейност в частна полза. Те могат да се определят като квази-политически, защото съгласно действащото в страната законодателство тези организации не могат да си поставят политически цели и да извършват дейност, присъщи само на политически партии, но от друга страна, поставяйки си цел да извършват дейност в частна полза, тези организации ще могат да подпомагат финансово политическите партии в дейността им и при участието им в избори.

При евентуална ревизия на Закона за политическите партии в бъдеще може да бъде предвидено още едно ограничение, свързано със субектите, за които да бъде въведена забрана за финансиране на политически партии, а именно такива, които участват в процедура или изпълняват договор за концесия на държавна или общинска собственост.

### **1.5. Получаване на "анонимни дарения"**

В процеса на развитие на законодателството във връзка с финансиращите политическите партии субекти, изключително остро беше поставян въпросът, свързан с възможността за получаване на така наречените анонимни дарения. И това е така, тъй като от една страна възможността за анонимни дарения за политически партии носи със себе си опасността политическите субекти да се превърнат в зложници на нелегитимен интерес, който остава отвъд чувствителността на медиите и опозицията и който опорочава работата на Народното събрание. От друга страна, обаче, ако не е предвидена възможност дарителите на опозиционните партии да останат анонимни, то съществува опасението от оказване на политически натиск върху тях от страна на управляващите.

#### **Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

Законът за политическите партии от 1990 година съдържаше изричен текст, съгласно който политическите партии не могат да

получават помощи, дарения и завещания от анонимни източници.

### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Посоченото законово решение беше преразгледано със Закона за политическите партии от 2001 година и намери свята нова концепция. Съгласно чл. 22, ал. 1 от този закон се въведе забрана за анонимни дарения, чиято обща сума е в размер, по-голям от 25 на сто от годишната държавна субсидия на съответната политическа партия, а партиите, които не получават държавна субсидия – в размер, по-голям от 25 на сто от най-малката годишна държавна субсидия.

Още при приемането на законовия текст, той породи сериозна съпротива, най-ярък пример за която са мотивите на президента, с които същият с Указ № 28 от 14.02.2001 година върна за ново обсъждане в Народното събрание Закона за политическите партии (Обн., ДВ, бр. 17 от 23.02.2001 г.) Точка три от мотивите на президента за връщане на закона за ново разглеждане третира именно разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от Закона за политическите партии. На първо място, президентът коментира термина анонимно дарение като непознат на българското законодателство. Навежда аргументи от чл. 225 от Закона за задълженията и договорите, съгласно който договорът за дарение е двустранен договор, изискващ формиране и изявление на волята на два правни субекта – дарител и дарен (който приема дареното) и в този смисъл дареният не може да бъде анонимен. На следващо място, президентът посочва възможността за негативен обществен резонанс на посочената разпоредба: "...Най-накрая, така формулираната разпоредба оставя впечатление, че политическите партии могат да бъдат дарявани със средства, чийто произход е неустановим – нещо, което законодателят едва ли е целял. Още повече, че компетентните органи винаги могат да изискват от ръководството на политическата партия данни за произхода на всяко едно дарение, дори и на това, по което дарителят е поставил изричното условие името му да не бъде публично оповестявано. Ето защо смятам, че тази норма съдържа неточна правна формулировка, което би създавало предпоставки за противоречивото ѝ тълкуване и прилагане".

Въпреки становището на президента, разпоредбата на чл. 22, ал. 1 беше запазена в цитирания вид.

### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

В сега действащия закон бе въведена изрична забрана за анонимни дарения.

Параграф 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на действащия закон дефинира понятието. Съгласно тази разпоредба анонимни дарения са "дарения, при които самоличността или фирмата на дарителя са запазени в тайна по отношение на трети лица".

Нормативният регламент в действащия закон по отношение на така наречените анонимни дарения може да се разглежда в следните насоки:

1. Със законовите текстове се въведе правилото за публичност на даренията за политическа партия. Целта на текста е като последица от прилагането му да се извършва по-внимателно подбиране на "донорите"

на политическата партия и от там на лобистките интереси, които политическата партия като цяло ще прокарва чрез властта.

2. Легалната дефиниция на понятието "анонимни дарения" подобрява юридическото качество на текста на закона.

3. Макар и забраната за анонимни дарения да е въведена, обаче, законът не разписва адекватен механизъм за осигуряване на публичен достъп до списъците с дарителите и размера на даренията им в полза на политическа партия.

4. Едно отклонение от принципа на забрана на анонимността на финансирането е възможността за извършване на фондонабиращи мероприятия от политическа партия. Съгласно легалната дефиниция на понятието, фондонабиращите мероприятия са дейности по набиране на средства въз основа на безвъзмездна или възмездна сделка, като получаването на дарения е само една от правните форми за осъществяване на фондонабиране. Действащият регламент позволява чрез многообразните форми на фондонабиращи мероприятия, извън договора за дарение, да бъде запазена тайната на самоличността или фирмата на финансиращото партията лице.

5. Действащият Закон за политическите партии не въвежда и механизъм за преодоляване на практиката за получаване на дарения в брой, които в последствие не се осчетоводяват от политическата партия. При ревизия на закона е възможно да се постави на обсъждане въвеждане на евентуално деклариране на даренията от страна на дарителите, за да бъде ограничена възможността за генериране на посочения тип корупционна практика.

## **2. Ограничения в размера на предоставяните средства**

### **Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

Законът за политическите партии от 1990 година не въвеждаше граница на допустимия размер на финансиране на политически партии от български физически и юридически лица. Единственото ограничение в този аспект беше забраната за предоставяне на финансови средства от лице или група лица повече от един път в рамките на една календарна година.

Във връзка с финансирането от чужди лица законът въведе допустим размер до 500 щатски долара, когато даренията са от отделни лица и до 2000 щатски долара, когато даренията са от група лица, като относно тях също беше в сила ограничението за еднократно дарение в рамките на една календарна година.

Липсата на лимит за размера на финансиране, от една страна, създаде възможност за натрупване на финансови средства в политическите партии. От друга страна, обаче, се създаваше възможност за установяване на зависимост на партиите от бизнеса и неговия икономически интерес, като дори превенцията за еднократно дарение в рамките на една година лесно се заобикаляше посредством предоставяне на средства на партии от различни, но свързани помежду си юридически лица (търговски дружества или юридически лица с нестопанска цел, в които като съдружници или акционери, съответно като членове участват едни и

същи физически лица или търговски дружества и юридически лица с нестопанска цел, които са части от пирамидална структура – всяко от тях има участие като съдружник или акционер, съответно учредител на другото лице). В този смисъл въведеното със закона ограничение за еднократно дарение от българско лице в рамките на календарна година не постигна намерението си да осигури превенция срещу поставянето на политическа партия в зависимост от финансирането от едно и също лице.

#### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Законът за политическите партии от 2001 година въведе забрана за дарения от едно и също физическо или юридическо лице, когато сумата надхвърля 30 000 лв., като тук се визираха както български, така и чуждестранни физически или юридически лица.

Въведеният лимит за финансиране частично осигури превенция срещу поставяне в зависимост на политическите партии от бизнеса. Проблемът с финансирането от свързани юридически лица, обаче, остана и законовата забрана лесно можеше да бъде заобиколена.

#### **Внесени в 39-тото Народно събрание Законопроекти за политическите партии**

Внесените в 39-тото Народно събрание Законопроекти за политическите партии с вносителите народните представители Бойко Радов и Николай Камов и от народния представител Емил Кошлуков и група народни представители възприеха подхода за лимитиране размера на даренията от юридически лица и на даренията и завещанията от физически лица.

И двата законопроекта пресъздадоха установената практика на допустимост на дарения от юридически лица до 30 000 лева от едно и също юридическо лице в рамките на една календарна година.

Лимитът на допустимото финансиране от физически лица според двата законопроекта беше различен. В законопроекта на народните представители Бойко Радов и Николай Камов в рамките на една календарна година беше допустимо дарение или завещание от чуждестранно физическо лице в размер до 10 000 лв., а от българско физическо лице – до 30 000 лв. Според законопроекта на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители допустимото дарение за същия срок от физическо лице, без оглед на неговото гражданство, беше 5 000 лв.

Народният представител Емил Кошлуков обоснова своето предложение с обстоятелството, че при по-ниска допустима горна граница на финансиране от физически лица политическите партии ще бъдат стимулирани да набират средствата си от по-широк кръг от хора, като по този начин ще се активизира търсенето на широка обществена подкрепа за съответната политическа сила.

#### **Законопроект за изменение и допълнение на Закона за политическите партии от 2001 година, внесен от народния представител Кръстьо Петков и група народни представители**

Не беше разгледано предложението на народния представител Кръстьо Петков и група народни представители, съгласно което даренията над 1 000 лв. следва да се превеждат единствено по банков път. Законопроектът на народния представител Кръстьо Петков и група народни представители предвиждаше завишени допустими размери на финансиране от физически или юридически лица – еднократно до 30 000 лв. или неколkokратно в рамките на една календарна година, като общата сума не може да надхвърля 50 000 лв. за година.

### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

В окончателния текст на действащия закон залегна правилото, че политическите партии могат да получават финансиране от едно и също физическо лице до 10 000 лева и от едно и също юридическо лице до 30 000 лева в рамките на една календарна година.

Законовият регламент може да бъде коментиран в следните насоки:

1. Със законовите текстове не се преодоля възможността за заобикаляне на закона и финансиране на политическата партия от свързани лица в неограничен размер.

2. Ниският праг на допустимо финансиране от едно и също лице съдейства за активизиране търсенето на широка обществена и бизнес подкрепа за съответната политическа сила, но и е предпоставка за корупционни практики, като получаване на допълнителни средства в брой и неосчетоводяването им и други.

При евентуална ревизия на действащия Закон за политическите партии следва да се направи задълбочен анализ на действително необходимите средства на политическа сила за осъществяване на дейността ѝ и евентуално въведените лимити да бъдат преразгледани. Добре е, също така, да се помисли в посока въвеждането на механизма, предложен от народния представител Кръстьо Петков и група народни представители за получаване на дарения над определен размер единствено по банков път, като се въведе и изискването финансирането да се извършва по регистрирана в Сметната палата банкова сметка на политическата партия.

### **3. Извършване на стопанска дейност от политическите партии**

Една от сериозно дискутираните през годините теми беше свързана с възможността за набиране на собствени приходи на политическа партия от извършване на определена стопанска дейност. От една страна, стопанската дейност няма никаква връзка с политическия процес, както и превръща политическата структура в конкурент на свободния пазар, ползващ се с привилегиите на властовия ресурс. От друга страна, извършването на стопанска дейност би могло да бъде прието като средство за легитимно получаване на приходи за издръжка на дейността на политическата партия.

### **Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

В Закона за политическите партии от 1990 година изрично беше

предвидена възможност за извършване на стопанска дейност от политическите партии. До 1996 година беше в сила разпоредбата на чл. 20 от този закон, съгласно ал. 1 на която политическите партии можеха да извършват стопанска дейност във връзка с техните уставни цели и задачи и за подпомагане на издръжката им, като съобразно ал. 2 на същия член доходите от стопанска дейност на политическите партии следваше да се ползват с облекчения в данъчното облагане по ред, определен от Министерски съвет.

С измененията и допълненията от 1996 година на Закона за политическите партии от 1990 година посочената разпоредба на чл. 20 беше отменена (обн., ДВ, бр. 59 от 1996 г.).

### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Със Закона за политическите партии от 2001 година изрично се въведе законов текст за забрана на извършване на стопанска дейност от политически партии. Законът въведе, също така, и забрана за политическите партии да притежават право на собственост от капитала на дружества, регистрирани по Търговския закон.

### **Внесени в 39-тото Народно събрание Законопроекти за политическите партии**

Законопроектите на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители и на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов предвиждаха възможност за извършване на стопанска дейност от политическите партии и формиране на собствени приходи от нея, но предложената в двата законопроекта уредбата съдържаха съществени различия.

Според законопроекта на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители се предвиждаше забрана за политическите партии да учредяват или да участват в търговски дружества. Въвеждаше се възможност политическите партии да извършват от свое име стопанската дейност, като допълнителна и свързана с основния предмет на дейност на партията. От упражняваната стопанска дейност политическата партия не следваше да разпределя печалба. За извършваната стопанска дейност се предвиждаше прилагането на разпоредбите на действащото в страната данъчно законодателство. Предложената уредба за стопанската дейност на политическите партии беше идентична с тази, предвидена в Закона за юридическите лица с нестопанска цел по отношение на неправителствените организации. Стопанската дейност на политическите партии следваше да подлежи на същия контрол, на който подлежи и стопанската дейност на търговските дружества и кооперации, но освен него и на специфичен контрол от Сметната палата.

Според законопроекта на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов на партиите следваше да се осигури законова възможност за учредяване на еднолични търговски дружества, които да извършват определена в закона стопанска дейност. Тази дейност по своя правен характер беше предвидена като типична търговска дейност в изброени в законопроекта области (например, транспортна



дейност, ресторантьорство, софтуерни и консултантски услуги и други). Законопроектът въвеждаше забрани за извършване на определени видове сделки с предмет държавно имущество и с контрагент предприятия с държавно и общинско участие. Стопанската дейност на едноличните търговски дружества следваше да подлежи на същия контрол, на който подлежи и стопанската дейност на търговските дружества и кооперации, включително и на специфичен контрол от Сметната палата.

Вносителите на предложенията за извършване на стопанска дейност мотивираха своите позиции с факта, че законопроектите им предвиждат големи ограничения във връзка с източниците на финансиране на партиите, което значително ще занижи приходите на политическите партии. Чрез регламентиране извършването на ограничена стопанска дейност партиите ще получат възможност за легитимен механизъм за обезпечаване на дейността си. Вносителите поставяха акцент върху факта, че тази дейност ще бъде контролирана, че тя е ограничена по своя предмет, както и че държавата ще получи данъци от осъществяваната дейност (Последното се предвиждаше в предложенията, внесени от народния представител Емил Кошлуков и група народни представители).

#### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

И двата внесени Законопроекта за политическите партии срещнаха сериозна съпротива в частите си, с които се уреждаше извършване на стопанска дейност от политически партии, както от народните представители от почти всички парламентарни групи на първо четене в зала, така и от медиите.

Народните представители категорично изразиха нежеланието си на политическите партии да бъде позволено извършването на стопанска дейност.

Въз основа на това консенсусно становище на депутатите в Закона за политическите партии от 2005 година залегна следния текст: "Чл. 22 (1) Политическите партии не могат да извършват стопанска дейност. (2) Политическите партии не могат да учредяват и да участват в търговски дружества и кооперации".

Практиката по новия Закон за политическите партии ще покаже доколко нововъведените ограничения за финансиране на политическите партии ще създадат реални проблеми във връзка с набирането на необходимите средства за партиите за осъществяване на дейността им. Твърде вероятно е тази практика да постави отново на дневен ред необходимостта и целесъобразността от въвеждане на възможност за извършване на ограничена стопанска дейност от политическите партии.

Остава отворен за дебат въпросът, след като е въведена законова забрана партиите да извършват каквато и да било стопанска дейност, как те всъщност извършват продажба на печатни, аудио- и аудиовизуални материали.

#### **4. Въвеждане на данъчни облекчения**

##### **4.1. Данъчни облекчения за приходите на политическите**

## **партии**

### **Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

Законът за политическите партии от 1990 година въведе преференции по отношение на политическите партии във връзка с данъчното облагане. Съгласно чл. 20, ал.1 от закона доходите от стопанска дейност на политическите партии следваше да се ползват с облекчения в данъчното облагане по ред, определен от Министерски съвет.

Това законово решение поставяше в неравностойно положение политическите партии и другите правни субекти, осъществяващи търговска дейност.

С измененията и допълненията в закона през 1996 година посочената привилегия беше отменена.

### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Законът за политическите партии от 2001 година не предвиждаше данъчни облекчения за политическите партии. Такава не предвиждаха и специалните данъчни закони.

### **Внесени в 39-тото Народно събрание Законопроекти за политическите партии**

Внесеният в 39-тото Народно събрание Законопроект за политическите партии от народните представители Бойко Радоев и Николай Камов предвиждаше разпоредба, съгласно която приходите на политическите партии с изключение на тези от недвижими имоти, следваше да бъдат освободени от данъчно облагане.

#### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

След кратък дебат във водещата комисия народните представители от комисията взеха единодушното решение, че предложеното в Законопроекта за политическите партии на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов преференциално третиране на политическите партии във връзка с ползване на данъчни облекчения е нецелесъобразно.

Действащият Закон за политическите партии не предвижда данъчни преференции за политическите партии.

## **4.2. Данъчни облекчения за дарителите**

### **Обсъждане на обединения Законопроект за политическите партии**

При обсъждането на обединения Законопроект за политическите партии във водещата комисия постъпиха предложения законът да предвиди данъчни облекчения за лицата, които финансово подпомагат политическите партии.

Предложенията бяха обосновани с факта, че по този начин гражданите и юридическите лица ще бъдат стимулирани за активно участие в обществено-политическия живот.

С оглед на обстоятелството, че разпоредбите, третиращи данъчната материя се приемат в края на годината и въз основа на тях се формира

републиканския бюджет за следващата календарна година (чл. 3, ал. 3 от Закона за устройството на държавния бюджет) водещата комисия коментира в текста на Закона за политическите партии да намери място разпоредба, предвиждаща правна възможност за ползване на данъчни облекчения. Обсъждаше се следният вариант на текст: "Държавата може да насърчава даренията в полза на политически партии чрез данъчни, кредитно-лихвени, митнически и други финансови и икономически облекчения". Подобен регламент е налице при уредбата на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза. Това предложение, обаче, не беше прието от комисията и не беше предложено на второ четене в зала.

При бъдеща ревизия на закона подобна идея може да бъде поставена на обсъждане. Подлежи на обсъждане и евентуално въвеждане на механизма на американските "matching funds", при който към получените от частни лица дарения да се прибавя публично финансиране.

### **ОБОБЩЕНИЕ И КОМЕНТАР**

Направеният в настоящия раздел анализ на развитието на законовите разпоредби, уреждащи материята относно източниците на финансиране на политическите партии и въвеждащи ограничения за финансиране, показва ясната тенденция към установяване на правила, които да препятстват възникване и реализация на корупционни практики.

Особено постижение в тази насока е Законът за политическите партии от 2005 година. В закона залегнаха както традиционно възприетите в законодателството ни източници на финансиране и ограничения и забрани, така и множество нови такива. С тях законът едновременно регламентира вече сложили се в практиката обществени отношения, но и създаде превенция срещу срастване на политически и икономически интереси. Пример в това отношение е регламентирането на лихвите, заемите от банки като източници на приходи на политически партии, но и въвеждане на ограничение за допустимия размер на отпускане на банкови заеми. Постижения на този закон са въвеждането на забрана за анонимни дарения, както и забраните за финансиране от държавни и общински предприятия, търговски дружества с държавно или общинско участие над 5 на сто и от свързани с тях лица, от дружества, участващи в процедура по приватизация, от организатори на хазартни игри, от религиозни институции и други. Тези текстове на закона не биха били възможни без активното участие при изготвянето им, както и в популяризирането им на множество заинтересовани страни на различни нива и най-вече на НПО, специалисти, анализатори в областта.

Доколкото са необходими подобрения в конкретните разпоредби, то съответните забележки и предложения вече бяха представени при разглеждането им.

Действащата нормативна уредба и на тази материя, обаче, в своята цялост инкорпорира същественния проблем на двойнственото отношение към настоящото финансово състояние на политическите партии и неяснота относно резултатите за това финансово състояние утре.

От една страна, законът въвежда много по-големи ограничения спрямо източниците на финансиране в сравнение с предходните закони, сравнително нисък допустим размер за финансиране от едно и също лице, забрана за извършване на стопанска дейност, липса на предвидена възможност за евентуални данъчни облекчения. С тези законови решения очевидно партиите се третират като финансово състоятелни субекти към днешна дата. Едновременно с това, обаче, някои от тях, и то по-големите, следователно с по-голям финансов потенциал, получават държавна субсидия и ползват под наем помещения на преференциални цени.

Поставя се въпросът при действието на този регламент дали политическите партии ще могат да се похвалят със стабилно финансово положение в бъдещ период.

Очевидно законодателят не е особено убеден в положителния отговор на поставения въпрос, защото забранявайки извършването на стопанска дейност всъщност предвижда осъществяването на такава (издателска дейност, продажба на печатни, аудио и аудио-визуални материали). Законодателят предвижда и финансиране посредством "фондонабиращи мероприятия", дефинирани изключително широко като съдържание и за които липсва какъвто и да е допълнителен регламент.

### **РАЗДЕЛ III: РАЗХОДВАНЕ НА СРЕДСТВА ОТ ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ. НАЕМ НА ПОМЕЩЕНИЯ – ДЪРЖАВНА ИЛИ ОБЩИНСКА СОБСТВЕНОСТ**

#### **I. РАЗХОДВАНЕ НА СРЕДСТВА ОТ ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ**

Законите за политическите партии от 1990 година и от 2001 година не съдържаха регламент относно разходването на средствата на политически партии.

До измененията през 1996 година Законът за политическите партии от 1990 година единствено указваше, че приходите от стопанска дейност на политическите партии следва да се разходват за нейната издръжка.

Действащ Закон за политическите партии от 2005 година

Въз основа на предложенията от внесения от народния представител Емил Кошлуков и група народни представители Законопроект за политическите партии за първи път Законът за политическите партии от 2005 година създава регламент за разходване на средствата на политическите партии.

Съгласно чл. 29 от действащия закон политическите партии разходват средствата си за подготовка и участие в избори, за осигуряване работата на партийните структури, за организационни разходи по провеждане на мероприятия и за други присъщи за дейността на партията разходи. Разходването на средствата на политическите партии следва да е свързано само и единствено с постигане на целите и изпълнение предмета на дейност на партията.

#### **КОМЕНТАР**

С този нов регламент се ограничава рискът от използване на

партийните приходи за лични или за неприсъщи за дейността на партията цели, включително и се затруднява познатата практика "купуване на гласове" по време на предизборни кампании.

Както ще стане ясно от изложението, Сметната палата при действието на сегашния закон осъществява финансов контрол върху приходите, разходите и финансовия поток. Така осчетоводените приходи следва да бъдат равни по размер на осчетоводените разходи за присъщи на партията дейности плюс средствата на партията в наличност. Използваният термин при настоящия коментар е "ограничаване на риска", а не преодоляването му, защото е ясно, че съществуват механизми, при които както приходи, така и разходи могат да останат неосчетоводени или разходите да бъдат осчетоводени за дейности, различни от реално извършените. Важното е, че всички тези механизми са извън закона и при констатиране на посочените нарушения от контролния орган политическата сила подлежи на санкции, включително и виновните лица носят както административна, така и в определени случаи – наказателна отговорност.

## **II. НАЕМ НА ПОМЕЩЕНИЯ – ДЪРЖАВНА ИЛИ ОБЩИНСКА СОБСТВЕНОСТ**

Една от формите на държавно подпомагане на политическите партии в България е задължението за предоставяне на помещения държавна и/или общинска собственост за осъществяване на тяхната дейност.

### **Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

Съгласно Закона за политическите партии от 1990 година държавата следваше да съдейства при еднакви условия и ред на политическите партии за предоставянето на помещения и други материални средства за осъществяване на тяхната дейност.

Основните акценти в този регламент, различаващи го от последващите изменения, са:

- 1) посоченото задължение за държавата се отнасяше до всички регистрирани политически партии, включително и такива, конюнктурно създадени, без реална членска маса и обществена подкрепа (към този момент достатъчно беше наличието на 50 подписа на граждани, за да бъде учредена и регистрирана политическа партия);
- 2) държавата имаше задължение да съдейства и за предоставянето на материални средства за дейността на политическите партии.

### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Правният режим на предоставяне под наем на помещения на политическите партии претърпя съществени изменения с приетия през 2001 година Закон за политическите партии в следните насоки:

1. Определи се формата на собствеността върху помещенията, които следва да бъдат предоставяни и беше указан задълженият да сключи договора за наем правен субект. Политическите партии имаха право да сключат договори за наем на помещения – държавна и общинска

собственост, като правнозадължените лица съобразно закона, бяха областните управители, съответно кметовете на общини.

2. Посоченото право беше предоставено само на политическите партии, които са получили над 1 на сто от действителните гласове на последните парламентарни избори.

Така предпоставките за упражняване на това право бяха участие на политическата партия на последните парламентарни избори и набиране на съответната обществена подкрепа при произвеждане на изборите.

С този регламент се създаде възможност и извънпарламентарни политически сили да получат съдействие от държавата и общините, както и договорите с неучастващите в избори партии-фантоми да бъдат прекратени. За съжаление, тази законова възможност не беше използвана.

3. Помещенията се предоставяха за осъществяване на партийна дейност, но законово беше въведено твърде спорното решение тези помещения да бъдат пренаемани, макар и само за дейност, обслужваща дейността на политическата партия. Последното беше широко тълкувано като извършване на ресторантьорска, хотелиерска и други подобни дейности.

4. Към този регламент се насложи и привилегированото положение на политическите партии по отношение на дължимата от тях наемна цена. Тя беше определена в размер на амортизационните отчисления, като към тях се добавят и експлоатационните разходи, ако има такива.

Така прилагането на законовите разпоредби доведе до наемане от някои от политическите партии на множество помещения на ниска цена, които в последствие бяха преотдавани под наем на значително по-високи цени и/или използвани за осъществяване на търговска дейност. Други политически партии пък страдаха поради факта, че липсваше действащ механизъм, който да задължи областните управители и кметовете да им предоставят помещения в определен срок. Някои партии срещаха още по-големи затруднения с отказите за предоставяне на помещения, мотивирани с липсата на свободни помещения към съответния момент. На практика не се приложи описаната по-горе възможност за прекратяване на сключените договори за наем с политически партии, които не са участвали в изборите за народни представители през 2001 година или са получили при участието си под 1 на сто от действителните гласове, а също и прекратяване на наемните правоотношение поради неплащане на дължимия наем за повече от три месеца.

### **Внесени в 39-тото Народно събрание Законопроекти за политическите партии**

Внесеният в 39-тото Народно събрание законопроект на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители възпроизвеждаше решението на закона от 2001 година от право да получават под наем помещения – държавна или общинска собственост да се ползват партиите, които са получили не по-малко от 1 на сто от действителните гласове на последните парламентарни избори.

Според проекта на народните представители Бойко Радов и

Николай Камов правото придобиваха партии, които са получили не по-малко от 2 на сто от действителните гласове, както и коалиции, които са получили най-малко 8 на сто от действителните гласове на последните парламентарни избори.

Предложението за предоставяне на помещения на коалиции беше юридически неизрядно, тъй като предизборната коалиция не е отделен правен субект и наемните договори следваше да бъдат сключени с политическата партия от състава им. Законопроектът не предвиждаше регламент помещенията, които са предоставени на коалиции от партии да се използват от отделните партии, влизащи в състава на коалициите. Законопроектът на Бойко Радоев предвиждаше още, че на останалите политически партии помещения за нуждите на централните им ръководства се предоставят според възможностите.

Правно задължени да предоставят общински или държавен имот според проекта на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители отново бяха кмета на община или областния управител.

Проектът на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов вменяваше в задължение на Министерски съвет да предоставя помещения за офиси на централните ръководства на политическите партии, представени в Народното събрание. Според последния законопроект кметовете на общини и населени места (на райони в градовете с районно деление) следваше да предоставят помещения на политическите партии и коалиции, представени в общинския съвет и на парламентарно представените партии.

И двата законопроекта предвиждаха възможност за преотдаване под наем на наетите помещения, както и въвеждаха идентичен с този на закона от 2001 година механизъм за определяне на наемната цена.

Законопроектът на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов предвиждаше налагане на глоба на кмет или областен управител, който не изпълни задължение, произтичащо от съдебно решение за отмяна на отказ за предоставяне на помещение на политическа партия.

Предложеният проект на Закон за политическите партии от народния представител Емил Кошлуков и група народни представители предвиждаше решение на проблема с многогодишното използване на помещения – държавна или общинска собственост, от политически партии, които не се регистрират за участие в избори или получават минимален брой гласове. Съгласно предложението в срок от шест месеца от влизане в сила на този закон областните управители и кметовете на общини следва да прекратят договорите за наем на помещения – държавна или общинска собственост, сключени с политически партии, които не са регистрирали кандидати в последните избори за народни представители или са получили под 1 на сто от гласовете при две поредни участия в избори за народни представители, за президент и вицепрезидент или за общински съветници или кметове.

По време на дебатите във водещата комисия някои от предложенията във внесените законопроекти бяха преосмислени, като комисията

предложи предоставените поднаем на политическите партии помещения да не могат да бъдат пренаемани (предложение и в неразглеждания законопроект на Кръстьо Петков и група народни представители), както и наемната цена да се определя съобразно пазарните цени.

### 1.5 Действащ Закон за политическите партии от 2005 година

При разглеждане на обобщения Законопроект за политическите партии на второ четене в пленарна зала също настъпиха промени и така в окончателните текстове на Закона за политическите партии от 2005 година залегнаха следните положения:

1. Въвеждана задължение за държавата и общините да предоставят под наем на политическите партии, които имат парламентарна група или достатъчен брой народни представители да образуват такава помещения за осъществяване на тяхната дейност. Това законово решение не фигурираше като предложение във внесените законопроекти.

2. Въвеждане на правна възможност държавата и общините да предоставят помещения за осъществяване на дейността и на политически партии, получили над 1 на сто от действителните гласове на последните парламентарни избори. Внесените законопроекти, както и Законът за политическите партии от 2001 година предвиждаха задължение за държавата да предоставя под наем помещения на посочените политически субекти.

3. Определяне на реда за предоставяне на помещения съгласно Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост. Текстът е идентичен със съответната разпоредба от отменения Закон за политическите партии от 2001 година.

4. Определяне на наемната цена в размер на амортизационните отчисления, като към тях се добавят и експлоатационните разходи, ако има такива. Текстът е идентичен със съответната разпоредба от отменения Закон за политическите партии от 2001 година.

5. Въвеждане на забрана наетите помещения да се преотдават под наем, да се преотстъпват за ползване, както и да се ползват съвместно по договор с трети лица. С този текст разглежданата материя намери своя нова, различна от действащата в предходния закон уредба.

6. Определяне на неплащането на наемната цена за повече от три месеца, системното ѝ неплащане в срок, както и нарушаването на забраната за преотдаване под наем, преотстъпване за ползване или съвместно ползване на наетите помещения по договор с трети лица като основания за прекратяване на наемните отношения. Със съответните текстове на закона се въвеждат повече основания за прекратяване на наемните отношения в сравнение с въведените със Закона за политическите партии от 2001 година.

7. Въвеждане на задължение за прекратяване на договорите за наем на държавни или общински помещения с политически партии, които не са привели уставите си в съответствие със закона. Това правило се въведе за първи път с действащия закон.

8. Въвеждане на задължение в срок 6 месеца от влизането в сила на закона да бъдат прекратени договорите за наем на помещения – държавна и общинска собственост, сключени с политически партии, които не са



регистрирали кандидати в последните избори за народни представители, проведени на 17 юни 2001 година, или са получили под едно на сто от гласовете при две поредни участия в избори за народни представители, за президент и вицепрезидент или за общински съветници и кметове. Това правило също се въведе за първи път с действащия закон.

9. Въвеждане на административно наказание за кмет или областен управител, който не изпълни задължение, произтичащо от съдебно решение за отмяна на отказ за предоставяне на помещение на политическа партия. И това правило се въведе за първи път с действащия закон.

### КОМЕНТАР

Така приетият законов регламент има редица свои позитиви:

1. Законите разпоредби могат да бъдат еднозначно тълкувани и непротиворечиво прилагани.

2. Забраната за всякаква форма на преотдаване или съвместно ползване на наетите помещения е гаранция срещу заобикаляне на закона и извършване на стопанска дейност от политически партии, както и неправомерно черпене на финансови ползи поради е преференциалните наемни цени<sup>24</sup>.

3. Задължението за прекратяване на наемните отношения при преференциалните условия с партии-фантоми ще позволи тези помещения да се ползват за по-належащи държавни и общински нужди.

4. Въведените основания за прекратяване на наемните отношения, имат характер на адекватна санкция при правонарушения.

Законът, обаче, направи стъпка назад в сравнение с разпоредбите на отменения Закон за политическите партии от 2001 година по отношение на субектите, които могат да наемат държавни или общински помещения субекти. Ако според предходния закон от това право се ползваха само явилиите се на последните парламентарни избори политически партии, които са получили определена обществена подкрепа, въпреки че тя не е била достатъчна, за да намерят своето място в парламента, то съгласно сега действащия закон: 1) от правото ще се ползват парламентарно представените политически сили; предоставянето на помещения на извънпарламентарни такива е оставено в преценката на изпълнителната власт (държавна и местна); 2) явяването на избори и печеленето на обществена подкрепа не е необходимо условие за ползване от предоставеното право от парламентарно представените политически сили. Достатъчно е тези сили да имат съдебна регистрация и определен брой народни представители. Негативите от посоченото законодателно решение вече подробно бяха изложени в рубриката, свързана с отпускане на държавна субсидия.

Недостатък на закона остава и предоставянето на помещенията на

---

<sup>24</sup> Макар и извън обхвата на изследването, следва да се отбележи, че 40-тото Народно събрание на Република България преосмисли посоченото законово решение и съгласно действащият чл. 32, ал. 2 "(2) (Доп. - ДВ, бр. 102 от 2005 г.) Предоставените помещения на политически партии не могат да се преотдават под наем, да се преотстъпват за ползване, както и да се ползват съвместно по договор с трети лица, освен когато подпомагат дейността на партията и се запазва основното им предназначение". Това законово решение едва ли може да бъде прието за целесъобразно.

преференциални, изключително ниски цени, независимо от факта, че народни представители от водещата комисия предложиха определянето на наемни цени на пазарен принцип. Към днешна дата не са налице икономически или социални предпоставки, които да обосноват такова решение.

При бъдеща ревизия на законодателството, концепцията за предоставяне на помещения от държавата и общините може да бъде изцяло преразгледана. Такава практика не е традиционна за страните от Европейския съюз. Когато правото на една държава предвижда възможност за предоставяне на помещения, то обикновено тази възможност се отнася за провеждане на мероприятия на политическите партии, а не за техни постоянни офиси. Въпросът, разбира се, следва да се разглежда и през общия въпрос доколко създадените със закона финансови правила са в състояние да осигурят възможност на политическите партии да набират приходи, достатъчни за осъществяване на дейността им, включително и за наем и поддръжка на офиси.

#### **РАЗДЕЛ IV: ОТЧЕТНОСТ И КОНТРОЛ ВЪРХУ ФИНАНСОВАТА ДЕЙНОСТ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ. САНКЦИИ**

На един от най-важните въпроси, свързани с отчитане на финансовата дейност на партиите и осъществяването на строг контрол върху финансирането и разходването на средства от страна на политическите партии Законите за политическите партии от 1990 година и от 2001 година посветиха изключително кратък нормативен регламент.

Като определи финансовата дейност на политическите партии за явна, Законът за политическите партии от 1990 година възложи контрола за законност на придобиването и разпореждането с имуществото на политическите партии да се осъществява от парламентарно-обществен постоянно действащ орган към Народното събрание<sup>25</sup>. Ежегодно до края на месец март политическите партии следваше да представят доклад пред експертната комисия за размера и източниците на приходите и разходите си за предходната календарна година. На отчета следваше да се даде публичност посредством обнародването му в Държавен вестник. Такъв отчет следваше да се представя и най-късно в двуседмичен срок до деня на произвеждане на избори<sup>26</sup>.

Този оскъден законов регламент доведе до безконтролност на финансовата дейност на политическите партии:

1. Така нареченият парламентарно-обществен постоянно действащ орган към Народното събрание или експертна комисия не разполагаше с разписани в закона правомощия по проверка на истинността и пълнотата на предоставените в отчетите на политическите партии данни.

2. Законът не предвиждаше налагането на санкции при констатиране на нарушения, включително и при непредставяне на финансов отчет.

3. Съдържанието на отчета също беше смущаващо – той пред-

<sup>25</sup> Чл.21 от отм. Закон за политическите партии от 1990 г.

<sup>26</sup> Вж. раздел VI "Избори. Предизборни кампании".

ставяваше единствено справка за размера и източниците на финансиране и размера на разходваните средства, като не беше вменено в задължение на политическата партия да докаже документно (въз основа на първични счетоводни документи) извършените финансови операции. Нещо повече, политическата партия нямаше задължение да включи в отчета вида на стопанската дейност, която е осъществявала, за да може да бъде извършена преценка доколко тази дейност е свързана със заложените в устава на партията цели, както и дали приходите от нея са послужили за издръжка на политическата партия (действащи до 1996 година законови изисквания).

4. Единствен позитив на закона беше осигуряването на прозрачност на финансовата дейност на политическите партии посредством обнародване на съдържанието му в Държавен вестник, но с оглед възможността от предоставяне на непълна и неточна информация от политическите партии в отчетите им, тази разпоредба практически не постигна евентуално заложената в нея цел.

#### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Законът за политическите партии от 2001 година внесе съществени изменения в уредбата. Член 3 от този закон отново въведе правилото, че дейността на политическите партии е публична. Извършването на финансов контрол, обаче, беше възложено на друг орган – Сметната палата. Политическите партии следваше да представят пред Сметната палата отчет за приходите и разходите си до 15 март всяка година. Финансовият отчет следваше да съдържа извлечение от книга за приходите, в която са заведени приходите от държавна субсидия и собствените приходи, както и извлечение от книга за разходите, в която са отразени разходите за персонал, за наеми на помещения, за услуги, за административни разходи и разходи за присъщи дейности. Съгласно закона, Сметната палата упражняваше финансов контрол като в 6 месечен срок след представянето на отчетите тя се произнасяше по редовността на финансовата документация в съответствие с нормите на Закона за политическите партии.

Законът за пръв път предвиди санкция при закононарушение: политическите партии, непредставили в срок отчета си, губеха правото на държавна субсидия за съответната година. Въведе се и възможността за разпускане на политическа партия по съдебен ред при системно нарушение на изискванията на закона, включително и тези, свързани с финансовата дейност на политическите партии. Законът не съдържаше раздел "административно-наказателни разпоредби".

Предоставянето на контрола върху финансовата дейност на политическите партии на Сметната палата беше целесъобразно решение. Това решение е под въпрос, обаче, от конституционноправна гледна точка. Съгласно чл. 91, ал. 1 от Конституцията на Република България Сметната палата е орган за контрол върху изпълнението на бюджета (републиканския бюджет). Съгласно Закона за Сметната палата Сметната палата е държавен орган за външен одит на бюджета и други публични

вземания и дейности. В този смисъл основателно се поставя въпросът не се ли разширява незаконосъобразно (противоконституционно) кръгът от правомощия на Сметната палата с предоставянето в нейна компетентност извършването на одит и върху собствените приходи на политическите партии и тяхното разходване. Доколкото този въпрос не е поставен на вниманието на Конституционния съд и последният не се е произнесъл с решение, съществува в определена степен правна несигурност относно разписаните в Закона за политическите партии правомощия на Сметната палата.

Съдържанието на представяния в Сметната палата финансов отчет от политическа партия отново не предоставяше възможност за извършване на цялостен контрол върху финансовата дейност на политическите партии. Финансовите отчети съдържаха извлечения от книгите за приходите и разходите на политическите партии, като на политическите партии не беше вменено задължение за предоставяне на пълен отчет съгласно нормите на Закона за счетоводството, включващ отчет за приходите, разходите и паричния поток.

Сметната палата следваше да извърши проверка за спазване изискванията само и единствено на Закона за политическите партии, но не и съобразността на отчета с изискванията на Закона за счетоводството. Нямахме предвидени механизми за проверка на първичната счетоводна документация на партиите, както и за извършване на насрещни проверки за установяване истинността на посочените във финансовите отчети данни.

И накрая единствените санкции спрямо политическите партии бяха: оповестяване пред Народното събрание на евентуални нарушения от страна на политическите партии, като, обаче, законът не предвиждаше на тези констатации да се дава гласност извън парламента и загуба на право на държавна субсидия при непредставяне на отчетите в срок, но не и при констатирани нарушения. Така никакви санкции не бяха предвидени по отношение партиите-нарушителки, които не получават държавна субсидия.

На практика от 2001 година до март 2005 година около 2/3 от регистрираните в България политически партии не представяха финансовите си отчети в Сметната палата.

Що се касае до възможността политическа партия да бъде заличена от съда поради системно нарушение на финансовите правила, то до този момент не е известно непредставилите в Сметната палата отчети политически партии да са били заличени от съдебния регистър.

### **Внесени в 39-тото Народно събрание Законопроекти за политическите партии**

Внесените в 39-тото Народно събрание Законопроекти за политическите партии от народните представители Бойко Радоев и Николай Камов и от народния представител Емил Кошлуков и група народни представители възприеха залегналите в закона от 2001 година правни положения, като предвиждаха промени в правната уредба в следните

насоки:

1) Заверка на финансовите отчети преди предаването им в Сметната палата

Според законопроекта на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов всички финансови отчети следваше да бъдат заверени преди предаване в Сметната палата от експерт-счетоводител. Законопроектът на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители предвиждаше провеждане на независим финансов одит при условията на Закона за счетоводството, ако сумата на актива на баланса на политическата партия от предходната година надвиши 250 000 лв. или сумата на приходите от дейността и нетния размер на приходите от продажби, както и финансовите приходи за предходната година надвиши 500 000 лв.

2) Осчетоводяване на финансовите приходи и разходи

Съгласно двата законопроекта осчетоводяването на финансовите приходи и разходи следваше се извършва съобразно разпоредбите на Закона за счетоводството.

3) Осигуряване на публичност на финансовите отчети

Законопроектът на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов предвиждаше задължение за политическите партии да оповестяват публично направените им дарения за всяка календарна година и по време на избори <sup>27</sup>, както и да публикуват отчетите си в Държавен вестник. В законопроекта на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители публичността следваше да се осигури от Сметната палата, която публикува обобщени данни от своя отчет в Интернет.

4) Нови санкции при финансови нарушения. Персонална отговорност за финансовата дейност на политическите партии

Законопроектът на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители предвиждаше следните санкции при нарушаване на разпоредбите, касаещи финансирането и разходването на средства от политически партии: Сметната палата да издава на политическите партии удостоверение за своевременно внесени отчети за последните три години, което удостоверение партиите представят пред Централната избирателна комисия при регистриране за участие в избори; във всички случаи на констатирано придобиване или разходване на средства по забранен начин, непредставяне или представяне на финансовия отчет в Сметната палата със закъснение, както и непубликуване на финансовия отчет, партията да губи правото си на държавна субсидия до произвеждане на следващите (независимо какъв вид) избори.

В законопроекта на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов бяха предвидени и следните санкции: отнемане на получените суми и имуществата в нарушение на предвидените забрани в полза на държавата; възможност за прекратяване на политическата партия по искане на Сметната палата при съществени нарушения на

---

<sup>27</sup> Вж. раздел VII "Избори. Предизборни кампании".

изискванията за финансиране и отчетност.

Законопроектът на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители предвиждаше задължение за определяне от политическата партия на конкретно лице/лица, които могат да оперират със сметките, както и носят пряка отговорност за законосъобразното събиране и разходване на средства на партията. Ръководителите на политическите партии и отговорните за законосъобразното набиране и разходване на средства лица следваше да подлежат на административно-наказателна отговорност когато нарушат или допуснат нарушаване на изискванията за финансиране, разходване на средства и за финансова отчетност. За тези случаи законопроектът предвиждаше налагане на глоба от 1 000 до 10 000 лева, ако деянието не представлява престъпление.

Същото по вид и размер наказание при същите видове нарушения предвиждаше и законопроектът на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов спрямо ръководителите на политически партии.

И според двата законопроекта актовете за констатиране на нарушенията се съставяха от длъжностни лица, упълномощени от председателя на Сметната палата, наказателните постановления се издаваха от председателя на Сметната палата, а съставянето на актове, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършваше по реда на Закона за административните нарушения.

#### 5) Прозрачност на финансовите правила

И двата законопроекта предвиждаха в устава на политическата партия да се определят правилата за: създаване на партийни структури и техните права и задължения; определяне размера на членския внос; разпореждане с партийно имущество.

#### 6) Допълнителен контрол

Във връзка с допускането на възможност за извършване на стопанска дейност от политическите партии законопроектът на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители предвиждаше финансовата дейност на политическите партии да подлежи на контрол и от специализираните данъчни органи.

### **Законопроекти за изменение и допълнение на Закона за политическите партии от 2001 година на народния представител Тошо Пейков и на народния представител Кръстьо Петков и група народни представители**

Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за политическите партии на народния представител Тошо Пейков, обединен с посочените по-горе два законопроекта, също предвиждаше промяна в регламента на финансовата дейност на политическите партии:

1. Г-н Пейков предлагаше изрично разписване в закона, че финансовата дейност на политическите партии е явна. Такова допълнение в законовата уредба, обаче, не се прие за необходимо, доколкото в общия законопроект вече съществуваше разпоредба, според която дейността на

политическите партии е публична, а понятието "дейност на партия" включва в съдържанието си и финансовата такава.

2. Второто предложение на г-н Пейков предвиждаше изключително сериозна санкция при непредоставяне на финансовия отчет на политическа партия в Сметната палата – разпускане на партията по съдебен ред. Същата правна последица той предлагаше и при представяне на неверни данни в отчета, надхвърлящи три хиляди лева.

Подобен регламент беше включен и в неразглеждания законопроект на народния представител Кръстьо Петков и група народни представители – съдът да разпусне партията, когато три поредни години не е представяла отчет пред Сметната палата, като за това обстоятелство Сметната палата следи служебно и незабавно сезира прокуратурата, която от своя страна е длъжна да извърши проверка и да внесе материалите в съда в двумесечен срок.

При преценката от страна на депутатите надделя становището, че еднократното забавяне на представянето на финансовия отчет в Сметната палата, както и предоставянето на неверни данни в отчета не следва да бъдат обвързани с толкова сериозна санкция за цялата партия. За представяне на отчета в срок, както и за верността на данните в него носят отговорност точно определени лица от политическата партия и е целесъобразно именно те да понесат административно-наказателна/наказателна отговорност. Що се касае до случаите на системно нарушаване на разпоредбите на закона, включително и свързаните с предоставяне на финансови отчети и истинността на изнесената в тях информация, то в чл. 40, ал. 1, т. 1 от закона фигурира общото основание за разпускане на политическата партия по решение на Софийски градски съд, когато с дейността си нарушава системно изискванията на закона, като в този случай съгласно чл. 42, ал. 2 от закона имуществото на партията преминава в полза на държавата.

При разглеждането на законопроектите във водещата комисия постъпиха и други предложения, като например, въвеждане на санкции и за дарителите, които предоставят средства на партиите над определения в закона размер или налагане на санкция на изпълнители на обществени поръчки, които въпреки забраната финансират политически партии. Постави се на обсъждане, обаче, въпроса, че Сметната палата няма правомощия по налагане на санкции на тези субекти, както и не се постигна съгласие относно органа, който би следвало да бъде оторизиран да извършва проверка и да налага съответните административни наказания.

### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

Така предложените разпоредби във внесените законопроекти безспорно целяха да създадат по-голяма прозрачност, отчетност и контрол върху дейността на политическите партии. От друга страна, обаче, тези разпоредби не решаваха идентифицираните от Сметната палата проблеми, свързани с отчитането и финансовия контрол. Водещата Комисия по въпросите на гражданското общество потърси

становището и експертното съдействие на Сметната палата. С нейна помощ, както и въз основа на становищата на експертите Ив-Мари Дубле, Даниел Смилов и от USAID, в Закона за политическите партии от 2005 година залегнаха следните правила.

### **1. Правила, свързани с финансовата отчетност на политическите партии**

1.1. Политическата партия определя конкретно лице или лица, които отговарят за приходите, разходите и финансовата отчетност на партията. Техните имена и длъжности се представят в Сметната палата в срок до 30 дни от съдебната регистрация на партията, а при промяна на лицата – в 7-дневен срок от извършване на промяната.

1.2. Партията води двустранно счетоводно записване съгласно разпоредбите на Закона за счетоводството.

1.3. Осчетоводяването на получените средства в натура се извършва по справедлива пазарна цена съобразно разпоредбите на Закона за счетоводството. Законът въведе легална дефиниция на понятието “средства” – всички парични или непарични средства, предоставени на политическа партия въз основа на възмездна или безвъзмездна сделка. Така законът изрично определи, че партиите получават подпомагане както с финансови средства, така и в натура. За последните се въведе яснота относно определяне на финансовата им стойност.

1.4. Финансовият отчет се изготвя както за централните управления, така и за регионалните структури на партията.

1.5. Финансовият отчет съдържа отчет за всички приходи, разходи и за паричния поток и се съставя съгласно изискванията на Закона за счетоводството и Националния счетоводен стандарт на юридическите лица с нестопанска цел.

1.6. Финансовият отчет подлежи на независим финансов одит и заверка от независим финансов одитор. Независим финансов одитор не може да бъде лице, което е член на политическата партия или получава възнаграждение от нея под каквато и да е форма. Разходите за одита и заверката на финансовите отчети са за сметка на съответната политическа партия.

1.7. Заверените от независим финансов одитор финансови отчети се представят ежегодно до 31 март на текущата година в Сметната палата.

1.8. Към финансовите отчети партиите следва да приложат списъци с имената (фирмите) на дарителите и размерът на даренията от физически и юридически лица, както и списъци на фирмите на търговските дружества с под 5 на сто държавно или общинско участие, предоставили средства на съответната партия.

С този законов регламент се създават условия за значително по-пълнен и обективен финансов контрол върху дейността на политическите партии:

1. Определянето на конкретни лица, които отговарят за финансовата дейност на партиите и предоставяне на информация за тях на Сметната палата създава условия за носене на персонална административна и



наказателна отговорност при констатирани нарушения, както и улеснява работата на Сметната палата при извършване на проверка. Служителите от Сметната палата са наясно относно конкретното лице/лица, към което следва да отправят своите запитвания, искания за справки, допълнителна информация и други.

2. Регламентът за водене на двустранно счетоводно записване позволява извършване на по-пълноценен контрол върху финансовата дейност на политическите партии.

3. Изискването за изготвяне на финансов отчет както за централните управления, така и за регионалните структури на политическите партии е превенция срещу заобикаляне на закона и предоставяне на непълен финансов отчет от политическите партии.

4. Съдържанието на финансовия отчет, за разлика от регламентите в предходните закони за политическите партии, следва да е пълно и отразява цялостната финансова дейност на партиите.

5. За първи път законът ясно дефинира формата, под която се представят финансовите отчети, а именно – съгласно Националния счетоводен стандарт за юридическите лица с нестопанска цел.

6. Предоставянето на допълнителна информация към финансовите отчети отново подпомага извършване на цялостна проверка върху източниците на финансиране на политическите партии.

Спор породиха разпоредбите на закона, които предвиждат извършване на предварителен одит на финансовите отчети на партиите от страна на независим финансов одитор.

Поддръжниците на законовото решение, които взеха превес при разглеждането на законопроекта в зала, твърдят, че: 1) има съществена разлика в извършваните съобразно Закона за независимия финансов одит и Закона за Сметната палата проверки, т.е. правомощията на контролните органи са различни; 2) независимият финансов одитор ще подпомогне политическата партия акуратно да изготви своя финансов отчет, което ще изиграе превантивна роля спрямо евентуалното констатиране на нарушения и налагане на санкции от Сметната палата; 3) независимият финансов одитор, полагайки своя подпис под финансовия отчет на партията, също ще носи отговорност за неговото редовно и законосъобразно съставяне; 4) в редица западноевропейски демокрации посоченият принцип за извършване на независим финансов одит е въведен (Германия, Франция, Италия, Полша, Великобритания).

Противниците на законовото решение твърдят, че: 1) има дублиране на контролни функции от страна на независим финансов одитор и Сметна палата; 2) въвеждането на допълнителен финансов контрол е изпразнено от съдържание и всъщност цели единствено "наливане на средства в джоба на финансовите одитори"; 3) финансовият одит е скъпо струващо удоволствие и множество партии няма да бъдат в състояние да си го позволят.

## **2. Правила, свързани с упражняване на финансов контрол и налагане на санкции**

### **2.1. Сметната палата извършва одит на финансовата дейност и**

управлението на предоставеното имущество в съответствие с изискванията на Закона за политическите партии и Закона за счетоводството в 6 месечен срок от получаване на финансовите отчети.

2.2. Сметната палата в едномесечен срок от приключване на одита на финансовите отчети на политическите партии изготвя доклад за резултатите от него.

2.3. Непредставянето на финансов отчет или непредставянето му в срок е основание за загуба на правото на получаване на държавна субсидия до произвеждането на следващите избори за народни представители.

2.4. При установени от Сметната палата в процеса на одита нарушения при набирането или разходването на средства, при управлението на предоставеното имущество или при финансовата отчетност, когато има достатъчно данни за извършено престъпление, с решение на Сметната палата докладът се изпраща в Софийска градска прокуратура в 7-дневен срок от приемането му.

2.5. Лице от ръководен орган на политическа партия или лице, което отговаря за приходите, разходите и финансовата отчетност на партията, което извърши нарушение на изискванията за набиране и разходване на средства, за управление на предоставеното имущество и за финансова отчетност, ако деянието не съставлява престъпление, се наказва с глоба от 200 до 2000 лв.

2.6. Лице от ръководен орган на политическа партия или лице, което отговаря за приходите, разходите и финансовата отчетност на партията, което не представи списъци с имената (фирмите) на дарителите и размера на даренията от физически и юридически лица или списъци за търговските дружества с под 5 на сто държавно или общинско участие, предоставили средства на съответната политическа партия, или възпрепятства извършването на одит от Сметната палата, се наказва с глоба в размер от 1 000 до 2 000 лв.

2.7. Актовете за констатиране на нарушенията се съставят от длъжностните лица, упълномощени от председателя на Сметната палата. Наказателните постановления се издават от председателя на Сметната палата. Съставянето на актове, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

2.8. Получените в нарушение на разпоредбите на Закона за политическите партии средства и имущества се отнемат в полза на държавата.

2.9. При невнесени финансови отчети за една от предходните три календарни години политическата партия не може да се регистрира за участие в избори.

2.10. При системно нарушение на изискванията на закона, включително и тези, свързани с финансовата дейност на политическите партии, отново се въвежда възможност за разпускане на политическа партия по съдебен ред.

Инкорпорирани в текстовете на действащия Закон за политическите партии от 2005 година правила позволяват извършването на контрол и налагането на сериозни санкции при констатиране на

нарушения, свързани с финансовата дейност на политическите партии:

1. Текстовете създават условия за упражняване на по-пълноценен контрол върху финансовата дейност на партиите (водене на двустранно счетоводно записване; пълнота на отчетите; проверка за съответствието на финансовата дейност на политическите партии не само с разпоредбите на Закона за политическите партии, но и с тези на Закона за счетоводството; проверка на съответствието на управлението на предоставеното на партиите имущество с разпоредбите на закона).

2. Предвидените наказания при установени закононарушения са строги, като особена форма на сериозна санкция е обвързването на непредставянето на отчети за предходните три календарни години със забрана за партията за участие в избори (сходна, но не идентична е предвидената във Франция дисквалификация от участие в избори).

Наред с положителните моменти в текстовете, разпоредбите на закона имат и известно отстъпление от заложените във внесените законопроекти принципни положения, както и неуредени хипотези:

1. Констатирането на нарушения във финансовата дейност на партиите не е обвързано със загуба на право на получаване на държавна субсидия.

2. Административно-наказателна отговорност се носи само от лицата, извършили закононарушение, но не и от тези от ръководните органи на партията, които са допуснали извършване на нарушение.

3. От окончателните текстове на закона отпадна правилото, което предвижда загуба на право за участие в избори на политическа партия, която не е представила финансовите си отчети в срок.

4. Непредставянето в срок на финансовите отчети от партии, които не получават държавна субсидия практически не е обвързано със санкция.

5. На Сметната палата не е вменено задължение да уведомява прокуратурата при констатирани системни нарушения на финансовите правила от политическа партия, за да се задейства процедурата по заличаване на политическата партия от съдебния регистър.

В тези насоки може да бъде извършено допълнение на действащия Закон за политическите партии при негова евентуална бъдеща ревизия.

Важен въпрос при бъдеща ревизия, който следва да намери своята уредба, е и въпросът за контрола върху фактическото състояние на финансирането и разходването на средства от партиите и доколкото то отговаря на представените във финансовия отчет данни. Единствено при наличие на уредба в тази насока е възможен пълен контрол върху финансовата дейност. Следва да се уреди правото на контролиращ орган да извършва насрещни проверки, да проверява и да изисква допълнителна информация и документите по данните в отчета и така нататък. Така по категоричен начин ще се изпълни изискването на Резолюция № 4 от 2003 година на Парламентарната асамблея към Съвета на Европа: "Относно контрола над средствата държавата следва да създаде независима одиторска агенция с достатъчно правомощия, за да контролира сметките на политическите партии и разходите им,

свързани с предизборните кампании”

### **3. Правила, свързани с осигуряване на публичност и прозрачност на финансовата дейност и отчетност**

3.1. Дейността на политическите партии (включително и финансовата) е определена като публична.

3.2. Правилата за финансиране и разходване на средства от политическите партии се определят в техния устав.

3.3. Сметната палата публикува в служебния бюлетин и Интернет страницата си в срок до 15 април на текущата година наименованията на партиите, които не са подали финансови отчети в срок.

3.4. Сметната палата публикува в служебния бюлетин и Интернет страницата си доклада за резултатите от извършените одити в срок до един месец от тяхното приключване.

Посочените разпоредби от действащия Закон за политическите партии осигуряват в определена степен публичност на финансовата дейност на политическите партии.

Същевременно, следва да се отбележи следното:

1. От окончателните текстове на закона отпаднаха внесените и обсъжданите във водещата комисия предложения финансовите отчети на политическите партии да се публикуват в национален ежедневник.

2. От окончателните текстове на закона отпаднаха внесените и обсъжданите във водещата комисия предложения за разписване на възможност за извършване на вътрешно-партиен финансов контрол, като всеки член на определена политическа партия да има гарантиран достъп до финансовите документи на партията.

3. От окончателните текстове на закона отпаднаха внесените и обсъжданите във водещата комисия предложения за въвеждане на законово задължение да се публикува списък с имената (фирмите) дарителите на политическите партии и размерът на даренията.

В насока въвеждане на посочените законови регламенти беше депозираното в Комисията по въпросите на гражданското общество (КВГО) писмено становище от Л. Георгиева, главен експертен сътрудник на комисията. В същата насока беше и изказаното становище от Л. Павлов, член на Обществения съвет към КВГО, по време на заседания на комисията. Той предложи създаване на публичен регистър на дарителите и на средствата, които постъпват в партиите. Становище в насока към публично оповестяване имената на дарителите и размера на даренията представиха и експерта Даниел Смилов, експертите на CELLI, на USAID.

За сравнение, тази информация се ползва с позволен, електронен on-line достъп в страни като Канада, Австралия. Препоръка № 4 от 2003 година на Комитета на министрите на Съвета на Европа също предвижда регистриране на даренията и задължения за представяне и публично оповестяване на сметките.

Вътрешно-партийната прозрачност, демокрация и отчетност също са гаранции срещу злоупотреби и корупция. За да се преодолее

концентрацията на информацията за финансовото състояние на партията само в определен тесен кръг от хора (партийно ръководство и близки до него лица), най-малкото на членовете на политическата партия следва да могат да се запознаят с пълния списък на дарителите и размера на даренията за партията или да имат гарантиран достъп до финансовите ѝ документи.

### **ОБОБЩЕНИЕ И КОМЕНТАР**

В развитието на нормативната уредба през годините, новият Закон за политическите партии от 2005 година осъществи сериозен напредък в осигуряване на механизми за превенция срещу прояви на политическа корупция при уреждането на материята, свързана с финансовата отчетност и контрола върху законосъобразното набиране и разходване на средства от политическите партии.

Може да се твърди, че както Законът за политическите партии от 1990 година, така и законът от 2001 година практически легализираха безотчетност и безконтролност на финансовата дейност на партиите. На първо място, тези закони не въвеждаха изискване за предоставяне на достатъчно пълна информация, свързана с финансовата им дейност, така че реално да бъде осъществена задоволителна проверка на нейната законосъобразност. На второ място, парламентарно-общественият орган към Народното събрание, който действаше като контролен орган до 2001 година, не разполагаше с каквито и да е законово разписани правомощия по проверка на истинността на предоставения доклад за размера и източниците на приходите и разходите на партиите. След 2001 година Сметната палата, от своя страна, беше задължена да проверява единствено съответствието на предоставените ѝ извлечения от книгите за приходите и разходите с разпоредбите на Закона за политическите партии.

На следващо място, контролните органи не бяха оправомощени да изпълняват санкционни функции при констатирани нарушения по представените доклади (съответно отчети с извлечения), както и при непредставяне на същите. Това състояние на нормативната уредба на практика обезсмисляше разписаните правила за осъществяване на финансовата дейност. То позволяваше политическите партии не само да не се съобразяват, но и открито да заобикалят и да нарушават въведените със законите правила.

За разлика от предходните закони, сега действащият въведе разпоредби, които осигуриха водене на адекватна счетоводна отчетност, предоставяне на контролния орган на пълна информация (предпоставка за осъществяване на пълноценен контрол), санкции при констатирани нарушения. Определено може да се приеме, че Законът за политическите партии е голяма стъпка напред в уредбата на посочената материя.

Недостатък на закона може да бъде констатиран по отношение на създаване на достатъчни условия (нормативни предпоставки, разписване на правомощия) за извършване на пълноценен контрол върху фактическото състояние на финансовата дейност на партиите и неговото

съответствие с представените в Сметната палата финансови отчети. При бъдеща ревизия на законодателството би следвало приоритетно да се мисли в тази насока.

Пробив в създадената нормативна уредба е и извършването, осчетоводяването и осъществяването на контрол върху дейности, които ще се включват в перо "фондонабиращи мероприятия". Пред партиите стои сериозният въпрос какви дейности те ще осъществяват като фондонабиращи мероприятия, така че да не нарушават или заобикалят другите законови изисквания и ограничения, като наред с това не създават у избирателите съмнения за нелегитимност на финансирането си. Пред Сметната палата стои важната задача да въведе непротиворечива практика при третирането на отделни дейности от фондонабиращите мероприятия като съвместими или несъвместими с другите законови разпоредби. Този сложен (усложнен поради липсата на адекватен законов регламент) процес би могъл да доведе до положителни резултати – в практиката да изкристализират онези липсващи в закона правила относно фондонабиращите мероприятия, които да залегнат в основата на бъдещи промени на закона в тази му част.

Голям проблем остава въпросът с осигуряване на публичност на финансовата дейност на политическите партии посредством оповестяване на финансовите отчети, или поне на дарителите и размера на даренията. Липсата на публичност на финансовата дейност препятства упражняването на граждански контрол, който е един от основните стълбове за установяване на доверие от страна на гражданите и техните структури в политическите партии, а от там и в политическата система като цяло. При липсата на прозрачност по въпросите на партийните финанси остават съмненията за незаконност в дейността на партиите, която те не биха искали да изложат на показ, защото това би ги компрометирало в масовото съзнание.

При бъдеща ревизия на закона, въпросът със заверката на финансовите отчети от независим финансов одитор с висока степен на сигурност ще бъде поставен отново на дебат. При въвеждане на посочения регламент народните представители бяха упрекнати, че той е корупционен – не въвежда съществени подобрени във връзка с осъществяването на контрол, но за сметка на това създава източник на приходи за одиторските фирми. В публичното пространство се появиха брожения срещу налагането на непосилното според по-малките партии финансово бреме за заплащане за извършване на финансов одит.

Нееднозначната позиция на законодателя по този въпрос може да бъде разглеждана и в друг аспект. Финансовите тежести за партиите, произтичащи от закона (заплащане за финансов одит, внасяне на депозит за участие в избори), взети заедно с тези, свързани с пълноценно осъществяване на тяхната дейност (набиране на финансови средства за издръжка, за участие в избори) могат да бъдат бариера пред съществуването на по-малки партии. По този начин е възможно да се цели редуцирането на броя на партиите в страната и/или създаване на трудно преодолими препятствия пред осъществяване на дейност

от по-малките партии, която би им позволила да намерят свое място в парламента. Така трайно установилите се в политическата власт партии ще си осигурят комфорта на липсата на конкуренция от новопоявили се или изобщо от други играчи на политическата сцена.

Посредством получаване на държавна субсидия, ползване на държавни и общински помещения за офиси при преференциални цени и на базата на финансовия си потенциал, утвърдените партии ще понесат тежестта на новата нормативна уредба и в този смисъл уредбата не представлява заплаха към настоящия момент, а е съществена инвестиция за получаване на властови ползи в средносрочен и дългосрочен план. Подобен замисъл едва ли може да бъде в синхрон с духа на Конституцията, която определя, че политическият живот в Република България се основава на принципа на политическия плурализъм.

## **РАЗДЕЛ V: ДРУГИ ОГРАНИЧЕНИЯ. КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ**

Действалите през годините Закони за политическите партии, включително и настоящия закон, въвеждат някои разпоредби, свързани с дейността на политическите партии, целящи ограничаване на възможностите за влияние на партиите върху развитието на търговската дейност на частните търговски дружества, на нестопанската дейност на неправителствени организации, както и върху работата на държавната и общинската администрация. Наред с вече коментираните ограничения и забрани относно източниците на финансиране на политически партии, забраната за преотдаване под наем на наети от държавата или общините помещения, забраната юридически лица с нестопанска цел да си поставят политически цели и да извършват дейност, присъщи само за политически партии, следва да бъдат отбелязани и следните допълнителни забрани и ограничения:

### **1. Забрани за създаване на структури на партии Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

Още със Закона за политическите партии от 1990 година се въведе забрана за политическите партии да създават свои организации в предприятия, учреждения и други организации и да се намесват в управлението и дейността им.

### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Законът за политическите партии от 2001 година прецизира текста и разшири кръга от забрани. Съгласно чл. 11 от този закон политическите партии не можеха да създават свои организации по месторабота в стопански дружества, държавни или общински учреждения, както и да се намесват в управлението и дейността им.

### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

С действащия закон текстът на забраната беше допълнително прецизиран и детайлизиран: "Политическите партии не могат да създават свои структури по месторабота в търговски дружества, кооперации,

еднолични търговци, юридически лица с нестопанска цел и религиозни институции, в държавни, областни или общински администрации, както и да се намесват в управлението и дейността им.” (чл. 20, ал. 3 от действащия закон).

## **2. Ограничения и забрани за държавните служители и други категории лица**

### **Регламентация в периода от 1990 до 2001 година**

Със Закона за политическите партии от 1990 година се въведе забрана за членуване в политическа партия на военнослужещите във Въоръжените сили и във войските на другите ведомства, офицерския, сержантския и редовия състав на Министерството на вътрешните работи, Службата за охрана, Националната разузнавателна служба, съдиите, прокурорите и следователите, служителите в Министерството на външните работи, както и служителите от щатния състав в Председателството (Президентството). При постъпване на служба на лицата, за които е въведена забрана за членство в политическа партия, подписват декларация, че не членуват в политическа партия.

### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година**

Забраната за членство в политическа партия се регламентира и в специалните закони, уреждащи правния статус на визираните в Закона за политическите партии от 1990 година категории лица. Ето защо, макар и Законът за политическите партии от 2001 година да не предвиждаше изричен забранителен текст, по силата на специалните закони ограничението беше в сила.

Законът за политическите партии от 2001 година не предвиждаше текст, съгласно който при постъпване на служба лицата, за които е въведена забрана за членство в политическа партия, да подписват декларация.

### **Действащ Закон за политическите партии от 2005 година**

Законът за политическите партии от 2005 година отново въведе изричен текст за забрана за членуване в политически партии на посочените категории лица, както и постанови, че забрана би могла да се въведе и за други категории лица по силата на специални закони:

“Чл. 9. (1) Не могат да членуват в политическа партия наборните и кадровите военнослужещи във Въоръжените сили на Република България, държавните служители – офицери, сержанти и граждански лица от Министерството на вътрешните работи, следователите, прокурорите, съдиите, както и други лица, за които със специален закон е забранено членство в политическа партия.

(2) При постъпване на служба лицата по ал. 1 подписват декларация, че не членуват в политическа партия.”

Въпросът за въвеждане на посочените текстове в Закона за политическите партии е по-скоро правно-технически, отколкото съдържателен. Специалните закони предвиждат ограничения за посочените категории



лица във връзка с членството им в политически партии, както и в някои от тях се предвижда деклариране на липсата на отрицателната предпоставка за назначаване на служба.

Що се отнася до държавните служители извън посочените категории, то по силата на чл. 7, ал. 2, т. 3, 4 и 5 от Закона за държавния служител (Обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г.; изм., бр. 1 от 2000 г.; изм. и доп., бр. 25 от 2001 г., бр. 99 от 2001 г.; изм., бр. 110 от 2001 г., бр. 45 от 2002 г.; изм. и доп., бр. 95 от 28.10.2003 г., изм. ДВ бр. 70/2004 г., изм. и доп. ДВ бр. 19/2005 г.) не може да бъде назначавано за държавен служител лице, което е народен представител, съветник в общински съвет (само за съответната общинска администрация) или заема ръководна или контролна длъжност в политическа партия. По силата на чл. 4, ал. 2 от същия закон при изпълнение на своята служба държавният служител следва да бъде политически неутрален, а съгласно чл. 7, ал. 4 от закона във връзка с чл. 6 от Конституцията на Република България при заемане на държавна служба не се допускат дискриминация, привилегии или ограничения, основани на определени принципи, между които и убеждения и членуване в политически, синдикални и други обществени организации или движения.

## РАЗДЕЛ VI: ИЗБОРИ. ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ

Материята, свързана с произвеждане на избори, включително регулацията относно предизборните кампании, както и специфичните разпоредби, свързани с финансирането на предизборни кампании, разходването на средства за избори, отчетността и контролът върху тези дейности се уреждат в специалните изборителни закони.

Тези закони, разбираемо, са твърде често обект на внимание от страна на народните представители, както и обичайно се променят непосредствено преди произвеждане на съответния вид избори. Така в 39-тото Народно събрание на Република България постъпиха 9 Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители, Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за избиране на президент и вицепрезидент на Републиката, 11 Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за местните избори и 1 Законопроект за Изборителен кодекс<sup>28</sup>, както и от 1998 година насам два закона бяха изцяло отменени<sup>29</sup>, бяха приети нови два закона<sup>30</sup>, както и бяха направени общо над 20 изменения и допълнения в действащите закони.

Доколкото голяма част от внесените законопроекти, както и приетите изменения и допълнения не третира материята, обект на настоящото изследване, те няма да бъдат разглеждани. Тук в отделни рубрики и подрубрики са систематизирани общите и специфичните при отделните

<sup>28</sup> Вж. раздел I "Предмет, обхват и методика на изследването".

<sup>29</sup> Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (отм.2001 г.); Закон за народните представители и народните съветници (отм.2001 г.).

<sup>30</sup> Закон за избиране на народни представители; Закон за местните избори.

видове избори правила относно изборната администрация, разходите за организационно-техническата подготовка на изборите, въведените правила за провеждането на предизборните кампании, източниците на финансиране, контролът, отчетността и възможността за налагане на санкции при финансови нарушения и други. Посочената материя се разглежда, доколкото е пряко или косвено свързана със създаване на условия за проявление на политическа корупция по време на избори.

## **I. ИЗБИРАТЕЛНИ КОМИСИИ**

Трайна практика в българското законодателство е за произвеждането на различните видове избори да се създават специални органи – избирателни комисии, чиято основна задача е да осигурят законосъобразното и демократично произвеждане на изборите. Такива са:

- централните избирателни комисии (“Централна избирателна комисия” (ЦИК) при избори за народни представители, “Централна избирателна комисия” (ЦИК) при избори за президент и вицепрезидент и “Централна избирателна комисия за местни избори” (ЦИКМИ) при избори за органи на местно самоуправление и с правомощия по отношение на подготовката и произвеждането на избори на територията на цялата страна и в чужбина<sup>31</sup>);
- районните избирателни комисии (с правомощия на територията на определен избирателен район при избори за народни представители и при избори за президент и вицепрезидент);
- общинските избирателни комисии (с правомощия на територията на отделна община или район в градовете с районно деление при избори за органи на местно самоуправление)
- секционните избирателни комисии с правомощия по отношение на територията на отделна избирателна секция при всички видове избори).

### **1. Изисквания и забрани относно членовете на избирателните комисии**

#### **1.1. Изисквания и забрани относно членовете на ЦИК (ЦИКМИ)**

Членовете на ЦИК (ЦИКМИ) следва да са навършили 21 години, да бъдат с висше образование, в мнозинството си юристи, да не са поставени под запрещение и да не изтърпяват наказание лишаване от свобода. При изпълнение на своите функции членовете на ЦИК (ЦИКМИ) са длъжностни лица по смисъла на Наказателния кодекс. Те не могат да носят отличителни знаци на партии, коалиции и инициативни комитети, както и да провеждат предизборна агитация.

Членовете на ЦИК за избори за народни представители следва да нямат друго гражданство, както и докато заемат длъжността си да не са народни представители, кандидати за народни представители, съдии

---

<sup>31</sup> Правомощия, свързани с произвеждане на избори в чужбина има Централната избирателна комисия при избори за народни представители и Централната избирателна комисия при избори за президент и вицепрезидент.

във Върховния административен съд, военнослужещи във Въръжените сили и служители на Министерството на вътрешните работи.

Членове на ЦИК за избори за президент и вицепрезидент не могат да бъдат народни представители, кандидати за президент и вицепрезидент, съдии в Конституционния съд и във Върховния административен съд, главни секретари на Министерски съвет, на Народното събрание, в администрацията на президент или министерство, членове на политическия кабинет при министър-председателя, заместник-министър председатели, председатели на държавни агенции, военнослужещи и служители на МВР.

Членовете на ЦИКМИ, докато заемат длъжността си, не могат да бъдат кметове, общински съветници, кандидати за кметове или общински съветници, съдии във Върховния административен съд, във Върховния касационен съд, прокурори, военнослужещи или служители в Министерството на вътрешните работи.

### **1.2. Изисквания и забрани относно членовете на другите избирателни комисии**

Подобни изисквания са установени и за членовете на секционните, районните и общинските избирателни комисии.

При избори за народни представители за членове на РИК и СИК освен ограниченията, поставени за членовете на ЦИК, са въведени и допълнителни – членове на комисии не могат да бъдат областни управители и техните заместници, кметове и техните заместници.

В Закона за избиране на президент и вицепрезидент на Републиката по отношение на членовете на РИК и СИК са поставени същите забрани, както и тези за членовете на ЦИК.

В Закона за местни избори се посочва, че членове на избирателни комисии (ЦИКМИ, ОИК, СИК) не могат да бъдат областните управители, техните заместници, кметовете на общините и техните заместници, кметовете на райони и кметските наместници, секретарите и кметовете на кметства, кандидатите за кметове и общински съветници, срочно служещите и свръхсрочно служещите в Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи.

При изпълнение на своите функции членовете на избирателните комисии са длъжностни лица по смисъла на Наказателния кодекс. Те не могат да носят отличителни знаци на партии, коалиции и инициативни комитети, както и да провеждат предизборна агитация.

### **1.3. Законопроект за избиране на народни представители за Европейския парламент с вносител Министерски съвет**

Проектът на Закон за избиране на народни представители за Европейския парламент също въвежда ограничения относно членството в състава на ЦИК: член на ЦИК, докато заема длъжността си, не може да бъде народен представител в Европейския парламент, съдия във Върховния административен съд, военнослужещ във Въръжените сили и служител на МВР.

### **1.4. Коментар във връзка с въвеждане на изисквания и забрани**

## **относно членовете на изборителните комисии**

Въвеждането на изложените по-горе изисквания и забрани относно членовете на изборителните комисии цели създаване на гаранции за професионализъм в работата, както и за безпристрастност и обективност при изпълнение на задълженията. Те са и превенция срещу евентуален конфликт на интереси.

При бъдеща ревизия на изборните закони разглежданата материя следва да се ревизира и прецизира. Юридическото прецизиране е необходимо с оглед уеднаквяване на терминологията, използвана от различните закони (например, срочносслужещи и свръхсрочно служещи са термини, които не се използват в Закона за отбраната и въоръжените сили). Ревизията е необходима с оглед извършване на преценка на целесъобразността за всички въведени ограничения. Пример в това отношение е забраната за членове на ЦИК (ЦИКМИ) да бъдат назначавани съдии от Върховния касационен съд, прокурори.

## **2. Политически квоти в изборителните комисии**

### **2.1. Състав на Централната изборителна комисия (ЦИК/ ЦИКМИ)**

Членовете на Централната изборителна комисия (ЦИК/ ЦИКМИ) се избират от Народното събрание при избори за президент и вицепрезидент, съответно, се назначават от президента при избори за народни представители и при избори за органи на местно самоуправление. И в двата случая съставът на комисията се предлага от парламентарно представените партии и коалиции. Действащите Закон за избиране на президент и вицепрезидент на републиката и Закон за местните избори изрично регламентират, че при определяне на състава и ръководството на ЦИК/ЦИКМИ се запазва основното съотношение между представените в Народното събрание политически партии и коалиции. Подобен изричен текст липсва в Закона за избиране на народни представители, но съставът на ЦИК при избори за народни представители се формира от президента след консултации с парламентарно представените политически партии и коалиции, които предлагат за членове свои представители, както и практиката показва, че президентът се съобразява с процентното съотношение на представителството в Народното събрание на отделните политически сили при определяне на броя представители на всяка партия или коалиция в ЦИК.

Тази нормативна регулация може да бъде разглеждана в няколко насоки:

- 1) при действието ѝ се създават условия за вземане на политически продиктувани, а не обективно целесъобразни решения от страна на ЦИК (ЦИКМИ);
- 2) чрез своето представителство в ЦИК (ЦИКМИ) управляващите партии се поставят в привилегировано положение спрямо другите, представени в Народното събрание политически сили и извънпарламентарните партии;
- 3) управляващата партия/коалиция има най-много представители в ЦИК (ЦИКМИ), като по този начин се създават условия тя да оказва съществено влияние (или натиск) при вземане на решения.

За да се ограничат посочените негативни резултати изборните закони създават известни ограничения:

- нито една политическа партия или коалиция да няма мнозинство в ЦИК (ЦИКМИ);
- председателят, заместник-председателите и секретарят да бъдат предложени от различни политически партии и коалиции (изключение в това отношение прави действащият Закон за избиране на народни представители, съгласно чл. 9, ал. 2 от който само председателят и секретарят следва да бъдат от различни политически сили);
- решенията на ЦИК (ЦИКМИ) да се вземат с мнозинство 2/3 от присъстващите, като изискуемият кворум за редовно заседание е присъствие на повече от половината от членовете на комисията.

Тези ограничения, обаче, не са достатъчни, освен това те осигуряват приоритетно защита на интересите на парламентарно представените партии и коалиции, но не гарантират защитата на интересите на извънпарламентарните такива.

## 2.2. Състави на РИК, ОИК и СИК

Изложеното относно формирането на състава на ЦИК (ЦИКМИ) е в сила и по отношение на назначаването на съставите на районните изборителни комисии (РИК), общинските изборителни комисии (ОИК) и секционните изборителни комисии (СИК).

Съставите на РИК и ОИК се назначават от ЦИК, респективно ЦИКМИ:

- при избори за президент и вицепрезидент – по предложение на областните управители след консултации с упълномощени представители от централните ръководства на политическите партии и коалиции, представени в Народното събрание;
- при избори за народни представители – по предложение на областните управители след консултации с парламентарно представените партии и коалиции, като в консултациите могат да участват и други партии и коалиции;
- при избори за органи на местно самоуправление – по предложение на кметовете на общини след консултации с местните ръководства на политическите партии и коалиции, представени в Народното събрание.

Съставите на СИК се назначават от РИК, съответно от ОИК по сходен механизъм.

Тук следва да бъдат отбелязани няколко различия в регламента за отделните видове избори.

В Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката изрично се указва, че формирането на съставите на РИК и СИК става по съгласие между политическите сили, участващи в консултациите, а ако такова не се постигне, то относно броя на членовете от отделните политически сили се спазва съотношението на представителството на тези сили в парламента. Регламентът се допълва с възможността по предложение на представените в Народното събрание партии и

коалиции в съставите на РИК и СИК да бъдат включени и представители на извънпарламентарните сили, на инициативни комитети и безпартийни.

Законът за местните избори съдържа единствено указания за провеждане на консултации, без допълнителни указания за спазване на съотношението на парламентарното представителство.

Законът за избиране на народни представители изрично указва, че парламентарно представените партии и коалиции имат право на свои представители във всяка РИК и СИК.

В резултат от този регламент и трайната практика при произвеждане на избори съставите на РИК и ОИК винаги се формират като пропорция на представителство на базата на представителството на отделните политически сили в парламента.

Не така, обаче, стои въпросът с формирането на съставите на СИК, тъй като броят на членовете на СИК е до 7 или до 9 човека в зависимост от броя на избирателите в съответната секция по основен избирателен списък.

При избори за президент и вицепрезидент и органи на местно самоуправление в СИК се спазва парламентарното представителство, като на неговата база се определя общия брой членове на СИК, който една политическа сила може да има на територията на всеки един избирателен район. В резултат от тези изчисления по-малките политически сили, представени в парламента, нямат свои членове във всички СИК.

При произвеждането на изборите за 40-тото Народно събрание представеното по-горе законово решение на Закона за избиране на народни представители на парламентарно представените политически партии и коалиции да бъде предоставено право на представителство във всяка СИК беше стриктно спазвано и 7-те парламентарни сили имаха свои представители в съставите на СИК, в които бяха заявили желание да участват. В резултат при формирането на СИК от 7 члена в съставите на по-голямата част от СИК бяха включени по един представител на всяка от парламентарните сили, а при формирането на СИК от 9 члена правилото беше големите парламентарни сили да имат по двама представители срещу един от всички други партии и коалиции, представени в Народното събрание.

Това решение създаде по-големи гаранции за обективност в работата на секционните избирателни комисии и може да бъде въведено като регламент и в другите избирателни закони при евентуалната им ревизия.

### **2.3. Законодателни инициативи в 39-тото Народно събрание**

В голямата си част внесените в 39-тото Народно събрание законопроекти за изменения и допълнения в изборните закони не предвиждаха различен от действащия регламент за формиране на състава на избирателните комисии. Тук се разглеждат само онези законопроекти, които предлагат допълнение към действащия регламент или друг начин за определяне на представителството в изборните комисии.

### **Законопроекти, предвиждащи легална дефиниция на понятието "парламентарно представени партии и коалиции"**

Законопроектите за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители, внесени от народния представител Владимир Дончев и група народни представители от 2003 година, от народния представител Борислав Цеков и група народни представители от 2005 година, Законопроектите за изменение и допълнение на Закона за местните избори, внесени от Борислав Китов и група народни представители от 2003 година, от народния представител Моньо Христов и група народни представители от 2003 година съдържаха сходно предложение със залегналото в изменението от 2003 година решение в Закона за политическите партии от 2001 година <sup>32</sup> относно дефиницията на понятието "парламентарно представени" политически партии и коалиции.

Въз основа на тези предложения съответната легална дефиниция беше приета в Закона за местните избори и Закона за избиране на народни представители. Що се отнася до Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката, то неговите текстове не съдържат подобна дефиниция, но за неуредените в закона случаи той препраща към разпоредбите на Закона за избиране на народни представители.

### **Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители от народния представител Кръстьо Петков и група народни представители**

Според текстовете на внесения Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители от народния представител Кръстьо Петков и група народни представители, в състава на ЦИК следваше да бъдат включени представители и на онези партии и коалиции, които са получили не по-малко от 1 на сто от действителните гласове за страната на предходните избори, независимо от техния вид. Този законопроект беше оттеглен от вносителите.

### **Законопроект за избиране на народни представители в Европейския парламент с вносител Министерски съвет**

Съгласно внесения от Министерски съвет Законопроект за избиране на народни представители в Европейския парламент, ЦИК следва да се назначава от президента, без да е необходимо да се провеждат предварителни консултации с политически партии. Този законопроект отново указва, обаче, че в състава на ЦИК се включват представители на партии и коалиции.

### **Законопроект за Избирателен кодекс от народния представител Емил Кошлуков и група народни представители**

Внесенят от народния представител Емил Кошлуков и група народни представители Законопроект за Избирателен кодекс предвиждаше

---

<sup>32</sup> Вж. раздел II: "Имущество и източници на финансиране на политическите партии", рубрика Държавна субсидия.

създаване на “независима, професионална и деполитизирана постоянно действаща изборна администрация – Централна избирателна комисия” Със законопроекта се предлагаше създаването на Централна избирателна комисия като постоянно действащ орган, която да има компетенции при произвеждане на всички видове избори. Централната избирателна комисия следваше да има постоянен състав и временен състав, като се предвиждаше членовете ѝ в мнозинството си да са юристи. Постоянният състав на ЦИК следваше да се състои от 9 членове, избрани и назначени както следва: 1/3 избрани от Народното събрание, 1/3 от Президента и 1/3 от Висшия съдебен съвет. Мандатът на членовете на постоянния състав беше определен на 6 години. Беше предложено постоянният състав на ЦИК да се обновява с една трета с по един представител от всяка квота през две години. Преди избори съставът на комисията следваше да се допълни с 12 членове, излъчени от парламентарно представените партии и коалиции при ограничението представителите на една партия (коалиция) да нямат мнозинство във временния състав на Централната избирателна комисия.

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните избори от народния представител Сергей Станишев и група народни представители

Внесенят Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните избори от народния представител Сергей Станишев и група народни представители, предвиждаше въвеждане на изискване членовете на ЦИКМИ да бъдат политически неутрални и да не членуват в политически партии. Този текст също беше в посока преосмисляне на философията на политическото представителство в избирателната комисия и деполитизиране на същата.

#### **2.4. Коментар върху евентуална деполитизация на ЦИК (ЦИКМИ)**

Със създаването на постоянно действаща, политически относително неутрална ЦИК могат да се създадат по-големи гаранции за професионализъм и обективност при вземане на решенията, свързани с изборния процес. Възможностите за поставяне в привилегировано положение на една или друга политическа сила ще бъдат значително редуцирани.

Механизмът за формиране на състава на ЦИК, предвиден в Законопроекта за Избирателен кодекс вече е въведен в българското законодателство при конституиране на друг орган – Конституционния съд, като практиката показва, че този механизъм работи добре. Разбира се, при ревизия на законодателството може да бъде обсъден и друг механизъм, който народните представители биха счели за ефективен.

Що се касае до внесеното предложение в същия законопроект за увеличаване на състава на комисията преди избори с 12 члена, излъчени от парламентарно представените политически сили, то това предложение удовлетворява интересите на големите политически партии отблизо да следят, да участват в и да контролират със свои представители работата на ЦИК в дните преди изборите, но донякъде



обезсмисля създаването на деполитизирания постоянен състав на ЦИК. Основните ангажименти на ЦИК са непосредствено преди изборите. В този период политическото представителство в ЦИК с новите 12 члена ще има превес пред деполитизираните членове на ЦИК (9 члена) и отново ще се създаде възможност за приемане на политически решения от органа. С това решение би се нарушил принципът на равен старт на всички политически сили в изборния процес.

### **3. Конституиране на Централната избирателна комисия (ЦИК, ЦИКМИ)**

#### **3.1. Действащ регламент**

ЦИК (ЦИКМИ) се назначава/избира непосредствено преди произвеждане на избори (60 дни преди изборния ден при произвеждане на избори за народни представители, 50 дни преди изборния ден при избори за президент и вицепрезидент, 55 дни преди изборния ден при избори за органи на местно самоуправление).

Проблемите, произтичащи от посочения законов регламент, са следните:

1. ЦИК/ ЦИКМИ има многобройни и сериозни задачи, които следва да изпълни в изключително кратък срок в ситуация на вътрешни противоречия, породени от политизирания ѝ състав, както и под външен политически, а и медиен натиск.

2. Посочените обстоятелства биха могли да послужат като извинение за умишлено приемане на едно или друго решение на ЦИК (ЦИКМИ), които са на ръба на закона.

3. Именно с малкото време, с което ЦИК (ЦИКМИ) разполага, се мотивира решението в изборните закони сроковете (а според решения на Върховния административен съд и другите процедури) по Закона за обществените поръчки да не се прилагат по отношение на конкурсите, обявявани във връзка с изборния процес – при избиране на преброител на изборния резултат, при определяне на екип от експерти, който да извърши проверка за двойно гласуване и други.

#### **3.2. Законопроект за Избирателен кодекс от народния представител Емил Кошлуков и група народни представители**

Както вече беше отразено в настоящия анализ, законопроектът за Избирателен кодекс предвиждаше създаване на постоянно действаща ЦИК, формиране на постоянния ѝ състав, както следва: 1/3 от членовете се избират от Народното събрание, 1/3 се назначават от Президента и 1/3 се избират от Висшия съдебен съвет. Мандатът на членовете следваше да бъде 6 години. Беше предложено постоянният състав на ЦИК да се обновява с една трета с по един представител от всяка квота през две години.

#### **3.3. Коментар върху евентуални изменения в законовата уредба в посока възприемане на идеята за постоянно действаща ЦИК, конституирана по предложения в Законопроекта за Избирателен кодекс механизъм**

Със законово решение, подобно на инкорпорираното в проекта за Избирателен кодекс, би се осигурила възможност за спокойна работа и проява на висок професионализъм на изборната администрация, както и биха се осигурили условия правилата на Закона за обществените поръчки да се прилагат и по отношение на конкурсите и търговете, обявявани във връзка с изборния процес.

Предвидената в проекта за Избирателен кодекс постоянна администрацията не е голяма по своя състав и не се нуждае от много средства за издръжка. Тя би могла да бъде ангажирана и с анализ на изборното законодателство и изготвяне на предложения за усъвършенстване на изборната материя. Този въпрос би могъл да бъде предмет на дебат при бъдеща ревизия на изборното законодателство.

#### **4. Прозрачност на дейността и възможности за обжалване на решенията на избирателните комисии**

Всички изборни закони създават условия за прозрачност и публичен достъп до решенията на избирателните комисии. Тези условия могат да бъдат обобщени по следния начин:

1. Заседанията на РИК, ОИК, СИК са открити и на тях могат да присъстват представители на партии, кандидати, застъпници.

2. Решенията на избирателните комисии се оповестяват публично: на ЦИК (ЦИКМИ) – чрез страницата на Българската телеграфна агенция и собствената на комисията Интернет страница; на РИК и ОИК – на публично място в сградата, в която се помещават. Що се касае до СИК, то нейните решения се вземат в изборния ден в присъствието на наблюдатели, представители на партии и коалиции, застъпници, кандидати.

3. Изборните закони предвиждат възможности за обжалване на решенията на комисииите, като жалбите се освобождават от държавни такси. Решенията на СИК се обжалват пред РИК, респективно ОИК, а тези на РИК и ОИК – пред ЦИК, респективно ЦИКМИ. Решенията на ЦИК и ЦИКМИ се обжалват пред Върховния административен съд.

4. Законите предвиждат механизми за уведомяване на жалбоподаватели за решенията по жалбите, като предвидените в законите срокове текат от уведомяването/съобщаването. Предвидени са и разумни и целесъобразни срокове за произнасяне на органа, пред който е подадена жалбата.

Редица решения, обаче, остават без съдебен контрол. Така например, ако всички решения на ЦИКМИ могат да бъдат обжалвани в тридневен срок пред ВАС, то голяма част от решенията на ЦИК за избиране на народни представители не подлежат на такова обжалване. Нещо повече, за решенията на СИК втора и последна инстанция е РИК/ОИК, а за решенията на РИК и ОИК втора и последна инстанция е ЦИК (ЦИКМИ).

Посоченото законово решение е разбираемо с оглед късите срокове, в които действат комисииите, но все пак при евентуална ревизия може да се помисли за въвеждане на задължителна съдебна инстанция по отношение на по-голяма част от решенията на комисииите.

## **II. РАЗХОДИ ЗА ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНИЧЕСКА ПОДГОТОВКА НА ИЗБОРИТЕ**

На тази тема следва да бъде отделено внимание доколкото се налага да бъде изследван въпросът дали изборните закони създават условия за поставяне в привилегировано положение управляващата партия и коалиция във връзка с планирането и разпределянето на разходи от бюджета, свързани с произвеждане на избори и дали съществуват евентуални законови възможности за облагодетелстване на управляващите посредством отклоняване на средства, нецелесъобразно разходване на средства и други.

### **1. Действащ регламент**

Изборните закони предвиждат организационно-техническата подготовка на изборите да се осъществява от Министерски съвет и от областните и общинските администрации (Закон за избиране на народни представители) или от Министерски съвет, областните управители и кметовете (Закон за избиране на президент и вицепрезидент на републиката, Закон за местните избори) и разходите да бъдат за сметка на държавния бюджет (с изключение на случаите на частични избори за органи на местно самоуправление, в които случаи разходите са за сметка на общинския бюджет). При създаването му, в Закона за избиране на народни представители беше предвидено едно изключение от този принцип – разходите по отпечатване на бюлетините за гласуване да бъдат за сметка на политическите партии и коалиции, но разпоредбите, инкорпориращи това правило, бяха обжалвани пред Конституционния съд и той се произнесе с решение, в което обяви посоченото законово решение за неконституционно и го отмени<sup>33</sup>.

Законът за местните избори и Законът за избиране на президент и вицепрезидент на републиката не съдържат допълнителни указания относно начина на формиране на необходимия бюджет за избори и неговото разходване, което създава условия за нецелесъобразно и безконтролно разходване на средства от страна на управляващото мнозинство.

Съгласно Закона за избиране на народни представители, обаче, разходите по подготовката и произвеждането на изборите следва да се формират по утвърдена план-сметка от Министерски съвет, съгласувана с Централната избирателна комисия.

### **2. Решение на Върховния административен съд. Практика**

Посоченото по-горе решение на Закона за избиране на народни представители за съгласуване на план-сметката за избори на Министерски съвет с ЦИК би могло да бъде прието за въведена добра практика с оглед упражняване на превантивен контрол от страна на Централната избирателна комисия по отношение на целесъобразността на предвидените за разходване средства за избори. За съжаление, то не

<sup>33</sup> Решение № 8 на КС от 03.05.2001 г. по к.д. № 10 от 2001 г., обн., ДВ, бр. 44 от 2001 г.

може да бъде прието поради наличието на едно скорошно решение на Върховния административен съд (ВАС) <sup>34</sup>.

При произвеждането на изборите за 40-то Народно събрание план-сметката на Министерски съвет <sup>35</sup> включваше разходи за провеждане на разяснителна кампания чрез средствата за масово осведомяване относно правата и задълженията на гражданите в подготовката и произвеждането на изборите (съгласно чл. 23, ал. 1, т. 23 предоставено в компетенциите на ЦИК) и повишаване на избирателната активност (каквито компетенции не са разписани в изборния закон на никой орган) в размер на 4 000 000 лева (такива разходи не са предвиждани при предходни избори), както и разходи за произвеждане на избори в чужбина в размер на 3 000 000 лв. (за сравнение – при парламентарните избори 2001 година тези разходи са били около 270 000 лева). Тази план сметка според 15 члена на ЦИК (без 10-те представители в ЦИК на управляващата НДСВ) не беше съгласувана с ЦИК, тъй като липсваше изрично волеизявление за съгласуване към датата на приемането на постановлението на МС за утвърждаване на план-сметката (един ден след получаване на писмото с тази сметка в ЦИК и на практика във време, в което ЦИК не беше още информирана за наличието на подобно писмо). Четири партии и коалиции обжалваха пред ВАС текстове на постановлението, включително и план-сметката за изборите като незаконосъобразна – приета в нарушение на материалните и процесуалните норми на Закона за избиране на народни представители. ВАС отхвърли жалбите, като в мотивите за постановяване на решението на ВАС е записано следното: "...При липса на друга законова разпоредба съгласуването по този текст (чл. 7, ал. 2 от ЗИНП) означава задължение за МС да уведоми ЦИК за проекта на план-сметката... Съгласуването не означава съгласие, а е само искане на мнение, и това произтича от характера на акта, в който Министерски съвет изразява своята воля и носи отговорност за това. В закона липсват формални изисквания за начина на извършването на съгласуването. Не е определен срок, нито е предвидено приемането на изрично решение на ЦИК относно съгласуването на план-сметката. Утвърждаването на същата не е поставено в зависимост от действията на ЦИК. Искането на мнение е елемент от процедурата, а в случая тя е спазена... Друг е въпросът дали срокът е разумен (срокът от 1 ден за съгласуване, който МС предоставя на ЦИК), което обаче Върховният административен съд, с оглед липсата на нарочни правила за това в Устройствения правилник за работата на МС и неговата администрация, не може да обсъжда." Що се отнася до разяснителната кампания и повишаването на избирателната активност, то в мотивите на решението четем: "...Същата (разпоредбата на т. 1.4 от план – сметката, в която се определя сумата за повишаване на избирателната активност и за разяснителна кампания) не противоречи и на чл. 23, ал. 1, т. 23 от ЗИНП, съгласно който ЦИК организира и провежда чрез средствата за масово

<sup>34</sup> ВАС, Решение № 5565 от 16.06.2005г., I-ва колегия, 5 членен състав.

<sup>35</sup> ПМС № 92 от 20.05.2005 г. за утвърждаване на план-сметка за разходите по подготовката и произвеждането на изборите за народни представители на 25 юни 2005 г., Обн., ДВ, бр.46/03.06.2005 г.

осведомяване разяснителна кампания относно правата и задълженията на гражданите в подготовката и произвеждането на изборите. Това е така, защото от една страна законът не урежда изрично и изчерпателно отделните дейности, включени в организационно - техническата подготовка на изборите, които се осъществяват от Министерския съвет, а от друга страна законът не предвижда разяснителната кампания относно правата и задълженията на гражданите в подготовката и произвеждането на изборите да е от изключителна компетентност на ЦИК. ...Разяснителната кампания и повишаването на избирателната активност са дейности, пряко свързани с организационно-техническата подготовка на изборите, която се осъществява от Министерския съвет в рамките на определената сума по план – сметката. Що се отнася до начина на разходване на същата, това е въпрос на целесъобразност, който не подлежи на съдебен контрол и по тази причина не следва да се обсъжда..."

На практика ЦИК разходва около 30 000 лева за провеждане на разяснителна кампания посредством средствата за масово осведомяване чрез възлагане на изработване на 6 броя аудио и аудио-визуални клипове, излъчвани регулярно и безплатно по БНТ, БНР, включително и търговски радио- и телевизионни оператори с национален обхват. Останалата част от предвидената в план-сметката сума следваше да послужи на Министерски съвет за възлагане подготовка и осигуряване излъчването посредством средствата за масово осведомяване около 4 клипа за повишаване на избирателната активност, както и други дейности в тази насока.

### **3. Възможности за ревизия на нормативната уредба**

Добре е при евентуална ревизия на изборните закони да се предвиди изрично писмено съгласуване на план-сметката за изборите с ЦИК (ЦИКМИ) (включително и нейното одобряване от страна на ЦИК (ЦИКМИ) във всички избирателни закони, като детайлно бъде регламентирана процедурата и сроковете за съгласуване, както и бъдат регламентираните правните последици от липсата на изрично писмено волеизявление в подкрепа на предложената план-сметка, наличието на изричен отказ за съгласуване на план-сметката или отделни нейни пера и най-после последиците при евентуални предложения от страна на ЦИК за ревизиране на план сметката (относно отделни пера, размер на предвидените суми и други).

## **III. ФИНАНСОВИ ПРАВИЛА ЗА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ**

### **Източници на финансиране на политическите партии**

Както вече беше посочено в раздел "Имущество и източници на финансиране на политическите партии" политическите партии имат два основни вида източника на приходи за извършване на дейността си, регламентираните в Закона за политическите партии – държавна субсидия и собствени приходи.

## **Целева държавна субсидия за участие в избори**

### **Регламентация в периода от 1998 до 2001 година**

Законът за политическите партии от 1990 година предвиждаше възможност държавата да субсидира политическите партии отделно и при произвеждане на избори, в зависимост от броя на народните им представители и в рамките на определените за тази цел средства в държавния бюджет.

В синхрон с разпоредбите на този закон, Законът за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (отм. 2001 година) предвиждаше следното: партии и коалиции, които са получили над 50 000 гласа в изборите за Велико народно събрание, могат да получат авансово 50 на сто от предвидените по бюджета средства за финансиране на предизборната кампания. Други партии, коалиции и независими кандидати могат да получат средства под формата на краткосрочен безлихвен заем от средствата, предвидени в бюджета за произвеждане на изборите. Партиите, коалициите и независимите кандидати, пропорционално на спечелените от тях гласове след изборите, получават допълнителни средства или възстановяват взетите суми по ред, установен от Министерския съвет (чл. 61). Подобен регламент беше предвиден и в Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката.

### **Регламентация в периода от 2001 до 2005 година. Действащ регламент**

Законът за политическите партии от 2001 година и сега действащият от 2005 година не предвиждат правна възможност за отпускане на допълнителни целеви държавни субсидии на политически партии за тяхното участие в избори.

Такава възможност не регламентират и действащите избирателни закони в страната. С приемането на Закона за избиране на народни представители и Закона за местни избори през 2001 година не беше възпроизведена съответната разпоредба от отменения Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове. С измененията от 2001 година в Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката възможността за получаване на целева субсидия за политическите партии при произвеждане на този вид избори също беше отменена.

### **Финансиране със собствени приходи**

Съобразно действащите изборни закони предизборната кампания може да се финансира със средствата на политическите партии, както и чрез дарения от физически и юридически лица. Законите въвеждат лимит на допустимото финансиране, както и ограничения и забрани за финансиране.

Законът за местните избори (ЗМИ) регламентира изрично, че всяка партия може да използва свободно средствата, които има за предизборна агитация в определените от закона граници. Законът определя максимално допустим размер от 5 000 лева за разходи за предизборна

кампания от един кандидат за общински съветник. Горната граница за допустимите средства за предизборна кампания на кандидат за кмет се поставя в зависимост от броя на жителите на съответната община или кметство, като за кмет на община лимитът варира от 25 000 до 500 000 лева, а за кмет на кметство – от 5 000 до 10 000 лева.

Тази диференциация на допустимите средства целесъобразно замени предходния регламент, съобразно който всеки кандидат за кмет, независимо от големината на съответния избирателен район можеше да разходва не повече от 20 000 лева за предизборна кампания. С оглед на факта, че 20 000 лв. са безкрайно недостатъчни за провеждане на кандидат-кметска предизборна кампания в по-големите общини, то старият регламент създаваше предпоставки за укриване на действително разходваните суми. Съгласно Закона за местните избори, даренията от юридически лица с държавно, общинско или чуждестранно участие са забранени.

Законът за избиране на президент и вицепрезидент на републиката (ЗИПВР) предвижда максимално допустим размер от 2 000 000 лв. за разходване на средства за предизборна кампания на една кандидатска листа. Отделно, законът въвежда лимит на допустимите дарения – до 10 000 лева от физическо лице и до 30 000 лева от юридическо лице. Законът забранява финансиране на предизборната кампания от чужди държави, чуждестранни физически и юридически лица и от смесени дружества с повече от 25 на сто чуждестранно участие, както и от юридически лица с повече от 50 на сто държавно или общинско участие.

Съгласно Закона за избиране на народни представители (ЗИНП) финансирането на предизборната кампания не може да надвишава: за партия – 1 000 000 лв.; за коалиция – 2 000 000 лв.; за инициативен комитет – 200 000 лв. Лимитът на даренията се определя на 10 000 лв. от едно физическо лице и 30 000 лв. от едно юридическо лице. Забранява се финансиране на предизборната кампания от юридически лица с повече от 50 на сто държавно или общинско участие. Забранява се, също така, финансиране на предизборната кампания от чуждестранни физически и юридически лица, както и от смесени дружества с повече от 25 на сто чуждестранно участие.

Видно от посочения регламент, разпоредбите в изборните закони не са синхронизирани с тези в Закона за политическите партии. Въведените в последния редица забрани за финансиране на политическите партии не са възпроизведени в изборното законодателство, както и съществува колизия между изборните закони и Закона за политическите партии: съгласно едни разпоредби политическите партии не могат да бъдат финансирани от търговски дружества с каквото и да било държавно или общинско участие, според други забраната обхваща дружества с над 5 на сто, над 25 на сто или над 50 на сто държавно или общинско участие. При бъдеща ревизия на изборните закони е необходимо техните разпоредби да бъдат приведени в съответствие с разпоредбите на Закона за политическите партии.

### **Регистриране на банкова сметка за обслужване на изборите Законопроект за Избирателен кодекс на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители**

Съгласно предложенията във внесеня Законопроект на Избирателен кодекс на Емил Кошлуков и група народни представители финансирането и разходването на средства за целите на изборите следваше да се извършва по регистрирана банкова сметка за участие в изборите.

При регистрация за участие в избори за народни представители в Централната избирателна комисия партиите и коалициите следваше да представят номер на банкова сметка за приходите и разходите по обслужване на предизборната кампания. Когато се регистрираше коалиция, такава сметка следваше да представят и всички партии, участващи в състава на коалицията. Нещо повече, такава сметка следваше да регистрират и мажоритарните кандидати при регистрацията си в районната избирателна комисия. Регистриране на банкова сметка в ЦИК въз основа на същите правила се предвиждаше и при произвеждане на избори за президент и вицепрезидент. Подобен механизъм беше предвиден и при избори на органи на местно самоуправление. При регистрация на партията (коалицията) в ЦИК следваше да се представи банковата сметка на централното ръководство на партията (коалицията), а и при регистрацията в ОИК – банкова сметка на съответната местна структура.

### **Действащ Закон за избиране на народни представители**

Макар че проектът за Избирателен кодекс не беше приет, вложената в него идея за регистриране на банкова сметка за предизборни цели беше възприета от Народното събрание при последната ревизия на Закона за избиране на народни представители и в окончателните текстове на закона залегна следният действащ към настоящия момент регламент. Партиите и коалициите представят в Сметната палата в срок 5 дни след регистрацията си за участие в изборите банкови сметки за приходите и разходите по обслужване на предизборната кампания, както и отделни банкови сметки за избирателни райони, ако има такива. За банкови сметки на коалициите се смятат банковите сметки на една или повече от включените в състава на коалицията партии.

Въвеждането на изискване на единна банкова сметка за обслужване на изборите е вид превенция срещу незаконосъобразно финансиране и разходване на средства за предизборна кампания и съдейства за упражняването на контрол върху тези дейности от страна на компетентните органи. Без да се твърди, че регистрирането на банкова сметка е панацея срещу политическа корупция по време на избори, целесъобразно е подобен регламент да бъде предвиден и в другите избирателни закони и приложен при произвеждане на всички видове избори.



## **Внасяне на изборен безлихвен депозит**

### **Закон за избиране на президент и вицепрезидент на републиката**

Изискване за внасяне на изборен безлихвен депозит за участие в избори беше въведено през 1996 година в Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката. Съгласно чл. 6а от този закон при издигане на кандидатура за президент и вицепрезидент политическите партии, коалиции и инициативни комитети внасяха по сметка в БНБ изборен безлихвен депозит в размер на 250 лв., като през 2001 година размерът беше актуализиран на 5 000 лв. Предоставянето на банков документ за внесен депозит е абсолютна предпоставка за регистрация на кандидатите за президент и вицепрезидент в ЦИК. След обявяване на изборните резултати с решение на ЦИК депозитът се възстановява на онези партии, коалиции и инициативни комитети, чиито кандидати са получили не по-малко от 1 на сто от действителните гласове. Този регламент е в сила и към днешна дата.

### **Внесени в 39-тото Народно събрание законопроекти**

Идеята за внасяне на изборен безлихвен депозит беше инкорпорирана и в Законопроекта за Избирателен кодекс. Законопроектът предвиждаше внасяне на безлихвен изборен депозит по определена от Централната избирателна комисия сметка: от партии (коалиции) за участие в избори за народни представители в размер 10 000 лева; от мажоритарните кандидати при избори за народни представители в размер 500 лева; от партии (коалиции) и инициативни комитети за участие в избори за президент и вицепрезидент в размер на 10 000 лева. След обявяване на окончателните резултати от изборите с решение на Централната избирателна комисия внесените депозити следваше да се възстановят на партиите (коалициите), инициативните комитети или кандидатите, които са получили не по-малко от 1 на сто от действителните гласове за съответната територия. Възстановяването на депозитите следваше да се извършва по регистрираната за изборите банкова сметка на партии (коалиции), инициативни комитети и кандидати. Депозитите, които не подлежат на възстановяване, следваше се внасят веднага след изборите в държавния бюджет по сметка, определена от Министерски съвет.

### **Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители с вносител народния представител Даниел Вълчев и група народни представители**

Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители с вносител народния представител Даниел Вълчев и група народни представители предвиждаше внасяне на безлихвен депозит в размер на 40 000 лв. за партиите, 50 000 лв. за коалициите и 10 000 лв. за инициативните комитети, като относно предоставянето на банков документ при регистрация за участие в избори в ЦИК и условията за връщане на депозита предложените разпоредби бяха сходни с тези на Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката и на Законопроекта за избирателен кодекс.

### **Закон за избиране на народни представители**

В резултат на законодателните инициативи в Закона за избиране на народни представители залегна изискването за внасяне на изборен депозит, като размерът беше редуциран до 20 000 лева за партии, 40 000 лева за коалиции и 5 000 лева за инициативни комитети. Беше прецизиран регламентът относно връщането на депозита: в 7-дневен срок от обявяване на окончателните резултати от изборите с решение на Централната избирателна комисия депозитът се възстановява на политическите партии и коалиции, които са получили не по-малко от 1 на сто от действителните гласове на национално ниво, както и на инициативните комитети, чиито кандидати са получили гласове не по-малко от една четвърт от районната избирателна квота.

Идеята за внасяне на безлихвен изборен депозит срещна съпротива от отделни народни представители и най-вече из средите на извънпарламентарните политически сили. Изложени бяха твърдения за неконституционсобразност на посоченото изискване, тълкувано като въвеждащо имуществен ценз за участие в избори. Твърде възможно е въвеждането на изискване за внасяне на депозит да е една от съществените причини за участие в изборите за 40-то Народно събрание да бъдат подадени само около 30 заявления за регистрации на политически партии в ЦИК.

### **Представяне на финансови отчети – условие за регистрация за участие в избори**

Изискването за предоставяне на финансови отчети в Сметната палата като условие за участие в изборите е нов регламент, в сила от 2005 година и за първи път беше въведен в практиката при произвеждане на избори за 40-то Народно събрание.

### **Внесени в 39-тото Народно събрание законопроекти**

Законопроектът за политическите партии на народния представител Емил Кошлуков и група народни представители предвиждаше въвеждането на изискването за представяне в срок на годишните финансови отчети за предходните три години от политическите партии в Сметната палата като абсолютна положителна предпоставка за участие в избори.

Законопроектът за политическите партии на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов предлагаше въвеждането на задължение партиите да дават публичност на финансовите си отчети за предходната година и преди избори.

### **Действащ регламент**

В резултат от предложенията на внесените в Народното събрание Законопроекти за политическите партии с приемането на новия Закон за политическите партии от 2005 година предоставянето на финансови отчети в Сметната палата от датата на регистрация на политическата партия, но за период от не повече от предходните три последователни години беше въведено като абсолютна положителна предпоставка за

участие на политическата партия в избори. С преходните и заключителни разпоредби на закона бяха направени изменения в избирателните закони, въз основа на които политическите партии следва да предоставят в ЦИК (ЦИКМИ) документ от Сметната палата, удостоверяващ подаването на финансови отчети за посочения период.

Целта на промяната беше въвеждане на една от най-строгите санкции за политическите партии, които са допуснали съществено нарушение на финансовите правила на закона (не са представили финансови отчети), а именно – лишаването им от възможност за участие в избори.

В резултат от новите правила голяма част от политическите сили, които не бяха изпълнили своето задължение за финансова отчетност, предоставиха отчетите си в Сметната палата непосредствено преди изборите за 40-то Народно събрание, така че нормата оказва дисциплиниращо въздействие.

За съжаление, предложението на народните представители Бойко Радоев и Николай Камов партиите да дават публичност на финансовите си отчети за предходната година и преди избори не беше прието от пленарна зала.

При ревизия на изборните закони неприетите от предходното Народно събрание предложения могат да намерят своето място в съответните закони. Също така текстовете на изборните закони следва да се прецизират юридически. Съгласно тези текстове документ, удостоверяващ внасянето на финансови отчети в Сметната палата следва да бъде предоставен и от предизборните политически коалиции при регистрацията им в ЦИК (ЦИКМИ). Доколкото предизборните коалиции не притежават правосубектност и не са задължени да представят финансови отчети, текстовете следва да бъдат редактирани в насока предоставяне на съответния документ единствено от политическите партии в състава на коалициите.

#### **IV. ПРИНЦИПИ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ**

##### **Общи принципи и правила на предизборната кампания**

Изборното законодателство в страната въвежда принципите на свобода на агитация и равен достъп до информация за политическите партии, коалиции, инициативни комитети и кандидати, необходима им за провеждане на предизборна кампания. Политическите сили и кандидатите в изборите могат свободно да извършват агитация в устна и писмена форма, както и да провеждат предизборна кампания чрез средствата за масово осведомяване. Изборните закони създават условия за достъп до печатни и електронни медии на всички регистрирани за участие в изборите.

Законът за избиране на народни представители въвежда забрани за извършване на агитация от определени групи лица – държавни и общински служители, военнослужещи във въоръжените сили, служители в Министерството на вътрешните работи, съдии, прокурори, следователи, лица на изборни длъжности в синдикални организации, но само по време на изпълнение на техните служебни функции. Подобна забрана

не е установена в Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката, но доколкото за неуредените в този закон случаи се прилага Законът за избиране на народни представители, следва да се приеме, че забраната е в сила и при този вид избори. Всички избирателни закони въвеждат забрана за извършване на предизборна агитация от страна на членове на избирателни комисии при изпълнение на функциите им.

Законът за избиране на народни представители и Законът за местните избори регламентират правото на отговор в печатни медии в случаите на накръняване на правата и доброто име на кандидата – публикацията на отговора в печатното издание е безплатна и в обем, който съответства на обема на оспорвания материал. Сходна е и регламентацията на правото на отговор чрез електронна медия в Закона за избиране на народни представители, която, обаче, не е инкорпорирана в Закона за местните избори.

По-особено стои въпросът с въвеждането на принципа на равенство на политическите партии, коалиции, инициативни комитети и кандидати при провеждане на предизборната кампания. В законодателството ни той е въведен частично, като са налице редица отклонения, които ще бъдат разгледани по-долу при разглеждане на формите на предизборна агитация по БНТ и БНР. Деликатен е и въпросът с гарантиране на обективността на публикациите в пресата и представяната в информационните емисии на електронните медии. Ако по отношение на медиите, които са държавна собственост принципът е въведен, то не съществуват каквито и да било изисквания за обективност по отношение на частните медии.

Правилата относно условията и реда за провеждане на предизборната кампания са уредени неизчерпателно законово.

Законът за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (отм. 2001 година) не съдържаше разпоредби относно достъпа до националните средства за масово осведомяване. Новите закони (Закон за избиране на народни представители, Закон за местните избори), както и Законът за избиране на президент и вицепрезидент на републиката съдържат редица такива, но упражнявайки своите правомощия, ЦИК (ЦИКМИ) при всички видове избори излиза със свои решения, в които детайлизира нормативния регламент за провеждането на кампания, особено в средствата за масово осведомяване. Такова право изрично ѝ е делегирано със Закона за избиране на президент и вицепрезидент на Републиката, съгласно който ЦИК определя условията и реда за предизборна кампания в националните и местни средства за масово осведомяване. Решенията на ЦИК (ЦИКМИ) при другите видове избори се основават на общото ѝ правомощие да следи за изпълнението на закона (на територията на страната при местни избори, съответно на територията на страната и в дипломатическите представителства в чужбина при парламентарни избори).

## **2. Уредба на предизборната кампания по БНТ и БНР**

Изборните закони третират различно провеждането на предизборната кампания чрез държавните и другите търговски (частни) радио-

и телевизионни оператори. Докато множество разпоредби са посветени на кампанията по БНТ, БНР и техните регионални центрове, то уредбата на кампанията в частните медии е оскъдна. И това е разбираемо, тъй като принципите на свободната пазарна икономика не допускат държавно вмешателство в политиката на частните медии.

### **2.1. Форми на предизборна кампания по БНТ и БНР**

При произвеждане на различните видове избори законите предвиждат различни допустими форми на предизборна кампания по БНТ, БНР и техните регионални центрове – встъпителни и заключителни обръщения, блокове изявления, диспути, хроники (при избори за президент и вицепрезидент), встъпителни, заключителни и политически клипове, хроники и диспути (при избори за народни представители), обръщения, диспути, отразяване в информационните емисии на репортажи за митинги, шествия, концерти и други при избори за органи на местно самоуправление. Клиповете са сравнително нова форма на предизборна кампания по българското законодателство – те бяха въведени с последните изменения на Закона за избиране на народни представители въз основа на законопроект, внесен от народния представител Сергей Станишев и група народни представители. Всички изборни закони въвеждат правила относно времетраенето на различните форми, поредността на участие на кандидатите/представителите на партиите, коалициите и инициативните комитети. Възприето правило при всички видове избори е редът за излъчване на регистрираните за участие да се определя чрез жребий, който пък се тегли публично и по ред, определен от ЦИК (ЦИКМИ). Въз основа на посоченото законово решение се е утвърдила добра практика за теглене на жребий от ЦИК (ЦИКМИ) в присъствието на медии, представители на партии, кандидати и други.

### **2.2. Различните форми на предизборна кампания и принципа на равенство**

Съгласно Закона за избиране на президент и вицепрезидент принципът на равенство във времетраенето на участието е възприет при встъпителните и заключителни обръщения, блоковете изявления и хрониките (които отразяват репортажи за шествия, митинги, концерти и други), като при последната форма е предвидена не само равнопоставеност по продължителност, време, но и променяща се поредност на излъчване на предизборните мероприятия (за последователността на представяне в хрониките не се тегли жребий). Общото правило за равенство се отнася и до представяне на кампанията в информационните програми. Отклонение от принципа е възприетото правило при провеждане на предизборните диспути – най-малко половината от времето да бъде предоставено на кандидатите на парламентарно представените политически партии и коалиции и то да се разпределя съобразно тяхното представителство в парламента, а другата част да бъде разпределена поравно между кандидатите на извънпарламентарните политически сили и инициативни комитети.

В 39-тото Народно събрание беше внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката от народния представител Иво Атанасов, който предвиждаше преодоляване на неравнопоставеното положение (осигуряване на равни условия за участие на всички двойки кандидати за президент и вицепрезидент) в диспутите, но до края на мандата на парламента този законопроект остана в процес на обсъждане.

Законът за избиране на народни представители въвежда принципа на равенство и обективност при отразяване на проявите на партиите, коалициите и кандидатите в информационните емисии. Според този закон, обаче, отклонението от принципа на равнопоставеност е въведено както по отношение на диспутите, така и за хрониките. Съгласно закона, най-малко половината от времето за диспути се предоставя на парламентарно представените сили, а останалата част – на извънпарламентарните.

По предложение на народния представител Сергей Станишев и група народни представители от 2004 година с измененията през 2005 година на закона предходното правило – в диспутите на парламентарно представените политически сили да се отчита парламентарното им представителство – беше отменено. Сега не съществува регламент относно определянето на времето на всяка една от партиите – то се определя по споразумение и най-вече с оглед минутите участие, което съответната сила е заплатила.

Що се отнася до хрониките, времето за участие в тях е равно за всички партии и коалиции, но хрониките са разделени на два блока – един за парламентарно представените и един за извънпарламентарните политически сили, отново въз основа на предложението на народния представител Сергей Станишев.

В 39-тото Народно събрание бяха внесени законопроекти за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители – от народния представител Даниел Вълчев и група народни представители и от народния представител Кръстьо Петков и група народни представители, които предвиждаха пълна равнопоставеност на всички регистрирани партии и коалиции в диспутите. Предложението на народния представител Даниел Вълчев и група народни представители не беше прието, а проектът на народния представител Кръстьо Петков и група народни представители беше оттеглен.

Важно правило в закона е, че се забранява използването на програмите на БНТ и БНР за целите на предизборната кампания извън определеното в закона време за законовоопределените предизборни форми.

Законът за местните избори определя, че право на телевизионно и радиовреме по БНТ и БНР имат партиите и коалициите, регистрирани за участие в изборите в ЦИК. Тъй като законът допуска тези партии и коалиции да се коалират помежду си и така да се регистрират пред ОИК за всяка отделна община, радио- и телевизионното време по регионалните центрове на БНТ и БНР се предоставя вече на регистрираните в ОИК

партии и коалиции.

Репортажите при местните избори (които са сходни с хрониките при другите видове избори) следва да се излъчват при спазване на принципа на равнопоставеност по продължителност и време на излъчване. Половината от времето за диспути се предоставя на представените в Народното събрание партии и коалиции, а другата половина на извънпарламентарните, като и двете групи разпределят времето, което им се отпуска поравно.

При определяне на екипите и условията за участие в диспутите по БНТ, БНР и техните регионални центрове е възприет принципът на договаряне. Правилата се договарят между генералните директори на БНТ и БНР и представители на всички регистрирани двойки кандидати при избори за президент и вицепрезидент, респективно представители на партиите и коалициите при избори за народни представители. При избори за народни представители тези условия се одобряват и от ЦИК. Темите на диспутите при избори за органи на местно самоуправление се определят след консултации единствено с парламентарно представените партии и коалиции.

До 2001 година съществуваше забрана при избори за президент и вицепрезидент чуждестранните радиостанции, излъчващи от територията на страната, да предоставят време за предизборна кампания. С изменение в закона 2001 година тази забрана беше премахната и сега тя съществува само при произвеждане на местни избори съобразно разпоредба на Закона за местните избори, като се обосновава с факта, че при този вид избори не се предвижда гласуване в чужбина.

### **2.3. Заплащане на електронни медии**

Регламентът относно дължимото заплащане за участия в електронни медии в зависимост от собствеността на медията също е различен. Заплащането за участие в БНТ, БНР и техните регионални центрове се определя по тарифа на Министерски съвет. Законът за избиране на народни представители и Законът за местните избори определят, че заплащането следва да се извърши предварително (преди излъчването). При избори за президент и вицепрезидент кандидатите се ползват с преференции: техните обръщения, както и изявленията на кандидатите за втори тур са безплатни. При избори за органи на местно самоуправление обръщенията по БНТ и БНР също са безплатни. На частните медии се заплаща съобразно обявените от тях предварително едни и същи за всички кандидати цени.

При определяне на тарифата за излъчване на предизборната кампания по БНТ и БНР (все още едни от най-гледаните и най-слушаните в страната медии) Министерски съвет не е обвързан с каквито и да било законови критерии. Приеманите до парламентарните избори 2005 година тарифи по правило бяха сравнително ниски, с което се осигуряваше свободен достъп до програмите на БНТ и БНР на регистрираните за участие партии, коалиции, инициативни комитети. Този регламент, обаче, създаваше неравнопоставеност между държавните и частните

медии, тъй като последните обявяваха по-високи тарифи, а и спрямо тях не съществува законово ограничение излъчванията на предизборната кампания да не съдържат елементи на търговска реклама, както и кандидати и представители на партии и коалиции да не участват в излъчваните търговски реклами.

Народният представител Сергей Станишев внесе предложение за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители, съгласно което цените на излъчванията по БНТ и БНР следваше да се определят по споразумение между генералните директори на БНТ, БНР и представители на парламентарно представените сили, но да не бъдат по-високи от 30% от действащите тарифи. Предложението не беше прието. За сметка на това, Министерски съвет актуализира цените за отразяване на предизборната кампания по БНТ и БНР с новата тарифа за изборите за 40-то Народно събрание. Елементарната аритметика показва, че съобразно новите цени при излъчване на встъпителни и заключителни клипове, ежедневно излъчване на политически клипове и участие във всички диспути само заплащането на БНТ и БНР изчерпва допустимия лимит за средства, които могат да бъдат разходвани за избори. С този регламент се провокира реализирането на корупционни практики – разходване на средства над законовоопределения лимит и неосчетоводяване на разходи по предизборната кампания.

#### **2.4. Печатни медии**

В законодателството ни до последните изменения в Закона за избиране на народни представители не съществуваше задоволителен регламент относно кампанията в печатните издания. Единствените разпоредби в избирателните закони се отнасяха до правото на отговор, коментирано по-горе в настоящата рубрика.

С новия чл. 56а на Закона за избиране на народни представители (обн., ДВ, бр. 32 от 2005 г.) се въведе изискване печатните издания да предоставят едни и същи условия и цени за платени публикации на всички регистрирани за участие в изборите партии, коалиции и независими кандидати, като тарифите се обявяват най-късно 40 дни преди изборите. Всяка публикация следва да се извършва при условията на предварително заплащане преди публикуването ѝ.

Този регламент въвежда една добра антикорупционна практика и следва да бъде предвиден и в другите изборни закони.

### **V. КОНТРОЛ. КОНТРОЛНИ ОРГАНИ. САНКЦИИ**

#### **1. Контрол върху предизборната кампания. Обжалване**

Орган за контрол за законосъобразността на предизборната кампания е ЦИК (ЦИКМИ), когато става дума за контрол върху радио- и телевизионни оператори с национален обхват и РИК/ОИК по отношение на такива с регионален или местен обхват. Избирателните закони въвеждат механизъм и срокове за обжалване и произнасяне на компетентната комисия. Когато жалбата е подадена до комисия, която не е компетентна, тя следва незабавно да я изпрати на надлежната



комисия, както и да уведоми жалбоподателя. Решението ѝ, обаче, е необжалваемо.

## **2. Финансов контрол върху набирането и разходването на средства за предизборната кампания**

Законопроектът за Избирателен кодекс предвиждаше упражняване на текущ контрол за законосъобразното набиране и разходване на средства за кампанията, което според законопроекта беше предоставено в правомощията на Централната избирателна комисия. Това решение не беше възприето от народните представители.

Съобразно действащите избирателни закони в срок до един месец след изборния ден партиите, коалициите и инициативните комитети представят в Сметната палата отчет за приходите и разходите си по предизборната кампания, като при избори за народни представители – и извлечения от регистрираните банкови сметки за избори.

## **3. Санкции**

Всички избирателни закони ввеждат административно-наказателни разпоредби при извършени нарушения единствено от физически лица.

Законопроектът за Избирателен кодекс предвиждаше налагане на имуществени санкции на юридически лица, но тази философия не беше възприета от народните представители.

Административно-наказателните разпоредби на изборните закони не са диференцирани. Въведено е общо правило "Който наруши разпоредбите на този закон се наказва с глоба от...до...", като е предоставено в преценката на административно-наказващия орган да определи конкретния размер на глобата за конкретното нарушение.

Актовете за установяване на административни нарушения се съставят от ЦИК (ЦИКМИ), респективно от РИК/ ОИК, а наказателните постановления се издават от областните управители или от министъра на държавната администрация, когато актът е срещу областен управител. Установяването на нарушенията, съставянето на актовете, издаването и обжалването на наказателните постановления се извършват при условията и по реда на ЗАНН.

В Закона за местните избори е предвидена една допълнителна, съществена санкция. Съгласно чл. 70 от закона ако се установи, че лице, което е избрано за съветник или кмет, е ползвало за предизборната кампания средства, предоставени му от юридически лица извън посочените в закона, по предложение на партиите и коалициите, участвали в изборите, и прокурора съответния окръжен съд обявява избора за недействителен, а получените суми се присъждат в полза на държавата.

## **VI. ПРАВИЛА ОТНОСНО КАНДИДАТИТЕ**

### **1. Забрани за кандидати**

В отменения Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове беше въведена забрана с рочнослужещите

във въоръжените сили да се кандидатира за народни представители, общински съветници и кметове. Военнослужещите извън посочените можеха да се кандидатира за народни представители, общински съветници и кметове като независими кандидати.

Подобни ограничения не са въведени в действащите Закон за избиране на народни представители и Закон за избиране на президент и вицепрезидент на републиката.

Съгласно Закона за местните избори офицерите, сержантите и старшините в Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи, както и съдиите, следователите и прокурорите могат да се кандидатира за участие в избори за органи на местно самоуправление само като независими кандидати.

## **2. Несъвместимост на участието в предизборна кампания като кандидат с изпълнение на държавна служба**

Отмененият Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове въведе правилото кандидати за народни представители, които заемат държавна служба, да прекъсват изпълнението ѝ след регистрирането им и да излизат в платен служебен отпуск.

Това правило е пресъздадено в Закона за избиране на народни представители, като посочените кандидати следва да излизат в платен годишен или неплатен служебен отпуск по избор. Законът изрично определя, че правилото не се отнася до министрите и министър-председателя.

Действащият Закон за местните избори въвежда изискването кандидатите за съветници или кмет, които заемат държавна или общинска служба с ръководни функции или са пряко служебно ангажирани в произвеждането на изборите, да прекъсват изпълнението ѝ след регистрирането им и да излизат в платен служебен отпуск.

## **3. Имунитет на кандидатите**

Всички избирателни закони въвеждат забрана по време на предизборната кампания регистрираните кандидати и техните застъпници да бъдат задържани и привлечени към наказателна отговорност освен в случаите на заварено тежко престъпление.

Тази забрана може да се използва от криминално проявени лица, целящи спиране на евентуално наказателно преследване спрямо себе си. Към днешна дата не е налице обективна необходимост от предвиждане на наказателен имунитет на кандидатите и е възможно при евентуална ревизия на изборното законодателство съответните текстове да бъдат отменени.

## **VII. ДВОЙНО ГЛАСУВАНЕ**

В изборния ден и непосредствено след произвеждане на избори в публичното пространство регулярно избухват обвинения в провокирани от политически сили злоупотреби при упражняване правото на глас – двойно или многократно гласуване от едно и също

физическо лице. От друга страна, въз основа на законовоопределените си правомощия, след произвеждането на изборите ЦИК (ЦИКМИ) възлага на колектив от експерти извършване на проверка за двойно гласуване. Резултатите от проверката водят до възникване на основателни съмнения за упражняване право на глас повече от един път средно от около 1000 човека – факт, който дори и да не е в състояние да окаже влияние върху изборните резултати, не следва да бъде игнориран. Не на последно място, макар че избирателните закони предвиждат уведомяване на прокуратурата при установено в резултат на извършената проверка двойно гласуване, то деянието не е инкриминирано като престъпление по смисъла на Наказателния кодекс. Единствената възможност за търсене на наказателна отговорност е в случаите, в които лицето е извършило документна измама и се е ползвало от съответния документ при упражняване на правото си на глас. Ето защо, част от нормативната уредба на подготовката на изборите и изборния процес следва да бъде анализирана и в този аспект.

## **1. Нормативна уредба**

### **1.1. Съставяне на избирателни списъци в страната**

Активното избирателно право се упражнява в разкрити за целта избирателни секции, като имащите право на глас се включват в избирателни списъци.

Избирателните списъци се съставят в определени в законите срокове преди изборния ден. Избирателните списъци на територията на страната се съставят от общинските администрации по населени места и се подписват от кмета на общината, съответно от кмета на кметството или кметския наместник, и от секретаря на общината. Те се отпечатват въз основа на регистъра на населението на Република България от Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване" към Министерството на регионалното развитие и благоустройството, като извлечения от тях се обявяват публично.

Общото правило, въведено във всички избирателни закони, е правилото за гласуване в избирателни секции по постоянен адрес. Ето защо, избирателните списъци се съставят по постоянен адрес. Всеки избирател се вписва само в един избирателен списък.

В избирателните списъци, както ще стане ясно от изложението по-долу, могат да бъдат нанасяни корекции, заличавания, включително и дописвания, като последните се извършват както преди, така и в изборния ден.

### **1.2. Възможност за гласуване по настоящ адрес**

Избирателните закони предвиждат възможност и за гласуване по настоящ адрес. При всички видове избори лице, чийто постоянен и настоящ адрес са в различни населени места, може да поиска да бъде вписан в избирателния списък по настоящ адрес не по-късно от 14 дни преди изборния ден. Съответните общински администрации служебно заличават лицето от избирателния списък по постоянен адрес и го

вписват в избирателния списък по настоящ адрес.

### **1.3. Удостоверения за гласуване на друго място**

При избори за народни представители и за президент и вице-президент гражданите имат възможност да упражнят своето избирателно право не само по постоянен и по настоящ адрес, но и във всяка друга секция на територията на страната въз основа на издадено удостоверение за гласуване на друго място. Удостоверенията за гласуване на друго място се издават от органите, изготвящи избирателните списъци, не по-късно от 10 дни преди изборния ден, като за издадените удостоверения се води нарочен регистър. Получилите удостоверения лица се заличават от избирателния списък по постоянен адрес. Избирателите с удостоверения за гласуване на друго място се вписват от секционната избирателна комисия по местопребиваването им в деня на изборите в допълнителен избирателен списък. Към този списък се прилагат удостоверенията за гласуване на друго място. При избори за органи на местно самоуправление удостоверения за гласуване на друго място не се издават.

### **1.4. Гласуване на ученици и студенти**

При избори за народни представители и за президент и вице-президент учениците и студентите са стимулирани да упражнят правото си на глас с въвеждане на допълнителни облекчения за гласуване. Те могат да гласуват в избирателна секция по избор в населеното място, където се обучават, когато то е различно от населеното място по постоянен адрес, без издадено удостоверение за гласуване на друго място. Упражняването на избирателното право се извършва след представяне на документ за самоличност, надлежно заверена за съответната учебна година ученическа книжка или надлежно заверена за съответния семестър студентска книжка и декларация по образец, че ученикът или студентът не е гласувал и няма да гласува на друго място. Учениците и студентите също се вписват в допълнителен избирателен списък, към който се прилагат подписаните декларации. Ученическата или студентската книжка се подпечатва с печата на секционната избирателна комисия и се подписва от член на комисията.

Законът за местните избори предвижда други средства за стимулиране на учениците и студентите да гласуват. Той урежда, че избирателите, които са ученици и студенти, се освобождават от учебни занятия един ден преди, по време на изборния ден и един ден след него.

### **1.5. Специални разпоредби за гласуване на определени групи лица**

Изборните закони съдържат специфични разпоредби за упражняване правото на глас от наборните военнослужещи, от гражданите, намиращи се лечебни и здравни заведения, почивни домове, домове за стари хора и други такива, както и на плавателни съдове под български флаг.

При произвеждане на избори за органи на местно самоуправление наборните военнослужещи могат да гласуват само в населеното място, където е адресната им регистрация, ако по време на изборите се намират

там. Гражданите, намиращи се в болници, родилни домове, санаториуми, домове за стари хора и други социални заведения имат право да гласуват в съответното заведение, ако неговото местонахождение съвпада с адресната им регистрация и ако в заведението е открита изборителна секция. Предпоставка за разкриване на изборителна секция в посочените заведения е наличието на не по-малко от 30 изборители с постоянен адрес в общината, на територията на която е съответното заведение.

При произвеждане на избори за народни представители и за президент и вицепрезидент наборните военнотружещи имат право да гласуват в най-близките до поделението изборителни секции. За целта командирът на поделението съставя списък на наборните военнотружещи не по-късно от 45 дни преди изборния ден и го изпраща на кмета на общината или района или кметството за вписване в изборителните списъци. Съответните администрации служебно заличават лицата от изборителните списъци по постоянен адрес. Наборни военнотружещи, които са в отпуск в изборния ден и се намират в населеното място по постоянния си адрес, се вписват в изборителния списък на секцията, ако са били заличени, като при разрешаване на отпуск командирът на поделението незабавно уведомява кмета на общината или района или кметството, където се намира поделението, за заличаване на военнотружещия от изборителния списък. Изборителни секции се образуват в лечебни и здравни заведения, почивни домове, домове за стари хора и други такива, както и на плавателни съдове под български флаг при наличие на не по-малко от 20 лица, имащи право на глас в съответното заведение, дом или плавателен съд. Изборителните списъци се съставят от ръководителя на заведението или дома, съответно от капитана на плавателния съд. Последните извършват служебно уведомяване за заличаване на съответните лица от изборителните списъци по постоянен адрес.

### **1.6. Гласуване в чужбина**

При произвеждане на избори за органи на местно самоуправление гласуването се извършва в изборителни секции, разкрити на територията на страната.

При произвеждане на избори за народни представители и за президент и вицепрезидент активното изборително право се упражнява в секции, разкрити както на територията на страната, така и в чужбина.

Изборителните списъци за гласуване в чужбина се съставят от ръководителите на дипломатическите представителства въз основа на заявено лично желание за участие най-късно до деня на изборите. Ръководителите на български дипломатически представителства в чужбина образуват изборителни секции при наличие на не по-малко от 20 изборители, заявили лично желанието си да гласуват не по-късно от 14 дни преди изборния ден, в писмена форма (саморъчно подписано заявление, подадено лично или чрез писмо, телеграма или по друг начин, до посолството на Република България или консулската служба за съответната държава). В заявлението се посочват трите имена по

паспорт или военна карта на избирателя, заявил желание да гласува, единният граждански номер, адрес на пребиваване в съответната държава, както и постоянният адрес на лицето в Република България. Ръководителят на българското дипломатическо представителство изпраща телеграма или писмо до Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване" към Министерството на регионалното развитие и благоустройството не по-късно от 7 дни преди изборния ден, съдържаща трите имена, единния граждански номер и постоянния адрес в Република България на заявителите, за да бъдат заличени тези лица от списъците за гласуване в Република България и да бъдат включени в избирателните списъци за съответната секция. При гласуване в чужбина член на секционната избирателна комисия полага печат и подпис и в паспорта на избирателя.

### **1.7. Заличаване от избирателните списъци**

Общо правило, възприето във всички избирателни закони е, че заличаването от избирателните списъци се извършва в определени в законите срокове преди изборния ден.

От избирателните списъци се заличават имената на гражданите, които са изгубили избирателното си право или са починали.

Както стана ясно от изложението до тук, администрациите служебно извършват заличаване от съставените избирателни списъци по постоянен адрес на лицата, които са заявили желанието си да гласуват по настоящ адрес, както и гражданите, намиращи се в лечебни и здравни заведения, почивни домове и домове за стари хора и други такива, които са включени в избирателните списъци в съответното заведение или дом. При избори за народни представители и за президент и вицепрезидент служебно се заличават и тези лица, които са получили удостоверение за гласуване на друго място, наборните военнослужещи, които са включени в избирателните списъци на секция до военното поделение, гражданите, които са подали заявление за гласуване в чужбина или са включени в избирателните списъци на плавателни съдове.

От избирателните списъци при избори за народни представители и за президент и вицепрезидент, също така, се заличават и имената на гражданите които са заминали в чужбина не по-малко от два месеца преди изборния ден и не са се завърнали до предаването на списъците на секционните избирателни комисии. Заличаването става по заявление на напусналите страната или служебно по данни, предоставени от Министерство на вътрешните работи от заявленията за издаване на българските документи за самоличност.

### **1.8. Дописване в избирателните списъци**

Възприетото в избирателните закони правило е дописване в избирателните списъци да се извършва както преди, така и в изборния ден. До предаване на избирателните списъци на секционните избирателни комисии дописването се извършва от органите, които съставят списъците, а след този срок – от секционната избирателна комисия по искане на

избирателя и след представяне на документ за самоличност. Списъците се предават на секционната избирателна комисия в деня преди изборния ден.

В избирателните списъци се дописват имената на гражданите, които имат право съобразно своя постоянен адрес, вписан в личната карта (или зеления личен паспорт) да гласуват в съответната секция, но са пропуснати в избирателния списък.

При провеждането на избори за народни представители и за президент и вицепрезидент са въведени и допълнителни хипотези на дописване в избирателните списъци.

Съгласно чл. 28, ал. 2 от Закона за избиране на народни представители от право на дописване в избирателния списък се ползват и лицата, които са били заличени от списъците поради заминаване в чужбина не по-малко от два месеца преди изборния ден и не са се завърнали в страната до предаването на списъците на секционните избирателни комисии. Ал. 6 на същия член определя, че когато тези лица се завърнат в страната след изготвяне на избирателния списък, те се вписват в него от органите, които съставят избирателните списъци до предаването на списъците в избирателните комисии или от секционните избирателни комисии в изборния ден.

На дописване в избирателните списъци по постоянен адрес съгласно чл. 35 от Закона за избиране на народни представители подлежат българските граждани, живеещи в чужбина, които се намират в страната в изборния ден. Когато тези лица са били заличени от избирателните списъци преди предаването им на секционните избирателни комисии, те отново се вписват в списъците от оправомощените да съставят избирателните списъци органи. Когато са пристигнали в страната не по-рано от 24 часа преди предаване на избирателния списък на секционната избирателна комисия, те се вписват в списъка от секционната избирателна комисия след представяне на документ за самоличност, който удостоверява влизането им в страната в този срок.

### **1.9. Удостоверяване на самоличността на гласуващите**

Избирателят удостоверява самоличността си с лична карта или личен (зелен) паспорт за страната – само за избирателите, ползващи се от привилегията на разпоредбата на § 9а от преходните и заключителните разпоредби на Закона за българските документи за самоличност. Наборните военнослужещи удостоверяват самоличността си с военна книжка.

При избори за народни представители и за президент и вицепрезидент избирателите в чужбина удостоверяват самоличността си с паспорт или военна карта. Моряците на корабите удостоверяват самоличността си с моряшки паспорт.

## **2. Предпоставки за двойно гласуване**

### **2.1. Актуалност на избирателните списъци**

Този въпрос е свързан, на първо място, с актуалността на данните в регистъра на Главна дирекция "Гражданска регистрация и

административно обслужване” към Министерството на регионалното развитие и благоустройството, въз основа на който се съставят избирателните списъци. Според публично изказвано пред електронни и печатни медии становище на дългогодишен член на ЦИК (ЦИКМИ) тази база данни съдържа в себе си около 800 000 имена на граждани – “фантоми” – починали или напуснали страната лица. Ако тези твърдения са верни, то очевидни са предпоставките за злоупотреби и упражняване право на глас в страната от името на друго лице.

На второ място, предпоставките за упражняване на двойно гласуване са свързани и с акуратното изпълнение на задълженията на администрацията по служебно заличаване на лица от избирателните списъци в случаите на гласуване по настояща адрес, издадено удостоверение за гласуване на друго място и така нататък. Не само при умисъл, но и при небрежност от страна на администрацията, предпоставките за двойно гласуване се увеличават.

## **2.2. Гласуване с удостоверения за гласуване на друго място при избори за народни представители и при избори за президент и вицепрезидент**

В публичното пространство се твърди, че удостоверенията за гласуване на друго място, издавани от общинските администрации, лесно могат да бъдат фалшифицирани. Едно удостоверение може да бъде ксерокопирано многократно, както и пред избирателната комисия могат да бъдат представяни удостоверения, които не са издадени от съответната администрация.

Не съществува законово въведен механизъм, по който в изборния ден да се установи дали на съответното лице наистина е издадено съответното удостоверение за гласуване на друго място. Не е създадена централизирана база данни за издадените удостоверения за гласуване на друго място, докато да има достъп избирателната комисия, а и последната няма информация относно телефоните за контакт със съответната администрация за извършване на проверка. Освен това, изборният ден е достатъчно напрегнат, а лицата, гласуващи с удостоверения на друго място са не малко на брой, така че избирателната комисия не разполага и с времева възможност да извършва проверки.

И ако все пак в описания случай при съмнения има някаква вероятност при добра воля от страна на секционната комисия да се установи контакт със съответната администрация и да се извърши проверка, то няма осигурен механизъм през изборния ден да бъде проверено гласуването от едно и също лице на повече места въз основа на валидно издадено удостоверение за гласуване на друго място и негови ксерокопия. Медиите алармираха обществото за този проблем преди произвеждането на избори за 40-то Народно събрание и ЦИК направи опит частично да реши въпроса, като вмени в задължение на секционните избирателни комисии да проверяват дали печатът върху удостоверението за гласуване на друго място е “свеж” – оригинално положен, като го намокрят. Това решение не беше особено удачно, тъй



като някои от печатите не се "размиват" при намокряне, а и съществуват и други механизми на фалшифициране на печата, които не могат да бъдат установени по посочения начин.

### **2.3. Гласуване на ученици и студенти при избори за народни представители и за президент и вицепрезидент**

Снабдяването с повече от една заверена ученическа или студентска книжка също не е сериозен проблем, според участници в образователния процес. При наличието на два или повече документа, удостоверяващи качеството ученик или студент на съответното лице не съществува законов механизъм за превенция срещу упражняване правото на глас повече от един път. Ученикът или студентът, също така, би могъл да гласува в населеното място, в което се обучава, преди или след което да упражни правото си на глас по постоянен адрес (или по настоящ адрес или на всяко друго място, ако се е снабдил с удостоверение за гласуване на друго място).

### **2.4. Гласуване в лечебни и здравни заведения, почивни домове, домове за стари хора и други такива**

Законодателят не е решил въпроса с гласуване в посочените заведения и домове на лица, които са постъпили в тях в изборния ден и не са вписани в избирателния списък. Тези лица биха могли да упражнят правото си на глас по постоянен адрес и отново да гласуват в съответното заведение или дом.

### **2.5. Гласуване в страната и в чужбина**

Ако законово е въведена превенция срещу гласуването в две секции в чужбина (подпечатване на задграничния паспорт, от една страна, както и трудното фалшифициране на този документ за самоличност), то не така стои въпросът с гласуването едновременно на територията на страната и в секция в чужбина. Очевидно, такава възможност би могла да се реализира единствено на територията на държави, до които може да се достигне в рамките на изборния ден.

На първо място, изборните закони не въвеждат механизми за превенция срещу упражняване правото на глас първо на територията на страната и след това в чужбина. Така лице, което в изборния ден се намира на територията на страната, може да упражни правото си на глас тук и след това в чужбина. Секционните избирателни комисии нямат задължение да следят печатите за влизане и напускане на страната, както и напускането на страната в изборния ден не е основание за отказ от упражняване право на глас в чужбина.

На следващо място, нормативната уредба, свързана с упражняване правото на глас в страната на лица, които са заличени от избирателните списъци поради факта, че се намират на територията на чужда държава, е изключително незадоволителна.

Както е видно от изложеното по-горе, чл. 28 от Закона за избиране на народни представители съдържа в себе си противоречие. От една страна, от право на дописване в избирателните списъци се ползват и лицата,

които са били заличени от списъците поради заминаване в чужбина не по-малко от два месеца преди изборния ден и не са се завърнали в страната до предаването на списъците на секционните избирателни комисии. Съгласно ал. 6 на чл. 28, обаче, същите тези лица могат да са се завърнали в страната и преди предаването на избирателните списъци на секционните комисии, но след изготвянето им. В тези случаи посочените лица имат право да бъдат дописани в избирателните списъци както от органите, изготвящи избирателните списъци, така и в изборния ден от секционните комисии, като законът не въвежда изискване за предоставяне на какъвто и да било допълнителен документ за извършване на дописването.

Освен това, Законът за избиране на народни представители въвежда регламент по отношение на лицата, които "живеят в чужбина". Тези лица се ползват от право да гласуват по постоянен адрес в страната, като ако са пристигнали в страната преди предаването на избирателните списъци на секционните избирателни комисии, те се вписват от съответните органи, съставители на списъците. Ако, обаче, са пристигнали в страната не по-рано от 24 часа преди предаване на избирателния списък на секционната избирателна комисия, те се вписват в избирателния списък от секционната избирателна комисия след представяне на документ за самоличност, който удостоверява влизането им в страната в този срок.

При действието на този нормативен регламент секционната избирателна комисия е в обективна невъзможност да установи коя хипотеза на дописване следва да бъде приложена в изборния ден. На първо място, комисията не разполага с информация поради каква причина лицето е било заличено от избирателния списък. На второ място, комисията не може да установи дали лицето "живее в чужбина". Най-големият проблем, обаче, е че изброените категории лица могат да се позоват на общото правило в закона, че са пропуснати в избирателния списък и следва да бъдат дописани. Така посочените лица могат да упражнят своето право на глас в секция в чужбина, като независимо от факта, че паспортът им е подпечатан, те биха могли да упражнят право на глас и в България срещу предоставяне на лична карта.

## ОБОБЩЕНИЕ И КОМЕНТАР

Както стана ясно, отделните изборни закони въвеждат определени добри антикорупционни практики.

Прави впечатление, обаче, че ако съответната добра практика е възприета в даден изборен закон, то законодателят не е бил последователен и не я е провел и в другите изборни закони (например, въвеждането на изискване за регистриране на единна банкова сметка за обслужване на изборите, на изискване за одобрение от ЦИК на споразумението между генералните директори на БНТ, БНР и представители на политическите партии и така нататък).

Един от основните проблеми на изборното законодателство е и проблемът с ниския лимит на средствата за провеждане на предизборни кампании. По неофициални данни за избори се разходват неколккратно

по-големи суми от законово допустимите. Очевидно е, че със законовите разпоредби законодателят скрито предвижда нерегламентирано финансиране на политическите партии за предизборни кампании, защото изначално е ясно, че регламентираните приходи не стигат.

Изменения в изборните закони биха могли да се предвидят и в посока създаване на деполитизирана постоянно действаща изборна администрация, предвиждане на обжалваемост по съдебен ред на всички нейни решения, прилагане на процедурите по Закона за обществените поръчки и във връзка с конкурсите относно изборния процес, одобряване на план-сметката с разходите за организационно-техническата организация на изборите от ЦИК, преосмисляне на правилата за въвеждане на забрани за определени групи лица да бъдат издигани за кандидати, преосмисляне на въпроса за наказателния имунитет на кандидатите, диференциране на съставите на административните нарушения, осигуряване на превенция срещу двойно гласуване, както и инкриминиране на последното като престъпление.

Ревизия на изборното законодателство е наложителна и поради твърде остарялата и несинхронизирана с другите действащи закони терминология, която избирателните закони използват (например, Законът за избиране на президент и вицепрезидент използва термините национални и местни средства за масова информация, докато Законът за радио и телевизия, Законът за избиране на народни представители си служи с понятията оператори с лицензия/регистрация с национален, регионален и местен обхват).

При ревизия на изборните закони следва да се помисли и за въвеждане на по-добър регламент относно информационните емисии на БНТ и БНР. Понастоящем е наложена практика управляващата партия да бъде поставяна в привилегирована позиция, тъй като новинарските емисии предоставят регулярно информация за действията на МС и отделни министри. Може да се работи и за въвеждане на изрични разпоредби условията и цените за отразяване в националния печат, както и в регионалните средства за масово осведомяване да се предоставят на ЦИК, респективно на РИК/ОИК.

Не е за пренебрегване и идеята, инкорпорирана в Законопроекта за Избирателен кодекс за промяна на избирателната система в България – от изцяло пропорционална в пропорционална с мажоритарен елемент по модела на немската избирателна система, с което ще се ограничат в известна степен възможностите за реализация на практики за закупуване на водещо място в листите (доколкото издигането на мажоритарен кандидат е въпрос не само на средства, но и на лични качества), а наред с това ще се създадат условия за навлизане на нови лица в политиката.

Тази идея среща сериозна обществена подкрепа, както и получи такава от народните представители – при обсъждането на законопроекта на първо четене в пленарна зала "за" законопроекта гласуваха 160 народни представители (необходимото мнозинство за изменения в Конституцията на Република България).

Въвеждането на посочените регламенти в изборните закони ще осигури по-пълноценна защита на обществения интерес. Политическата корупция не просто облагодетелства материално определени лица, а възпрепятства нормалното гражданско представителство, изкривява представата за общ интерес, делегитимира политическият модел, отчуждава избирателите от политическото. Така се оформя омагьосаният кръг на политическата корупция: политическата корупция отблъсква гражданите – партиите не са изразители на граждански интерес – партиите не могат да се стабилизират през избиратели и затова са принудени да създават клиенти с ресурсите на държавната власт (от държавна субсидия до назначения и политически рекет).

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

От настоящото изследване става ясно, че в България постепенно се предприемат мерки за подобряване на нормативния регламент, свързан с финансирането, разходването на средства, отчетането на финансовата дейност на политическите партии и контрола върху тези дейности, както и други регламенти, свързани с дейността на политическите партии и провеждане на предизборни кампании, с цел преодоляване на условията за възникване и развитие на корупционни практики. Новият Закон за политическите партии от 2005 година, както и измененията и допълненията в действащите избирателни закони във връзка с провеждането на предизборни кампании определено са стъпка напред за постигане на поставената цел. В тази насока е и констатацията в Официалния доклад на ЕК за напредъка на България през 2005 година:

*“Новият Закон за политическите партии, приет през м.март 2005 година, урежда редица антикорупционни мерки за гарантиране на прозрачността и отчетността при финансирането на политическите партии, включително пълна забрана на анонимни дарения, както и по-добри механизми за наблюдение на дейностите на политическите партии.”*

В заключение, следва да бъде посочено, че за да бъдат резултатите адекватни, законодателните инициативи следва да бъдат насочени не само към ревизия на законите, които са обект на настоящото изследване.

За противодействие на политическата корупция следва да се разработят и приемат правила, регламентиращи етичните норми на поведение на лицата, изпълняващи представителни функции (народни представители, общински съветници, кметове), деклариране на имотното състояние на тези лица и гарантиране на публичността на тази информация, осигуряване на механизми за публичност и прозрачност на лобистката дейност, разширяване на възможностите за пряко участие на гражданите във вземане на решения.

Някои от тези въпроси намериха частично своята уредба. Така например, с приетия Закон за допълнение на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни служби се разшири списъкът на лицата, които подават декларации за имущественото си състояние, като към тях се прибавиха кметовете на общини и председателите на общински съвети. По-голяма част от проблемите,

обаче, не намериха своето решение.

В 39-тото Народно събрание на Република България беше внесен Законопроект за етичните норми в работата на народните представители<sup>36</sup>, който предвиждаше изисквания и забрани, свързани с етиката на поведението на народните представители. Според законопроекта народният представител няма право да контактува със съмнителни бизнесмени, длъжен е да декларира публично доходите и имущественото си състояние, както и да не прокарва свои или на свързани със себе си лица интереси в парламента. Законопроектът предвиждаше публичност на имотното състояние на депутатите, което се декларира всяка година. За съжаление, народните представители от 39-тото Народно събрание не отдадоха дължимото внимание на внесения законопроект, което беше отчетено от Европейската комисия в Редовния ѝ доклад за напредъка на България за 2004 година: "Законът, въвеждащ етичен кодекс за народните представители, не е приет... правителството загърбва необходимостта от предприемане на конкретни мерки срещу корупцията по високите етажи на властта, сред политическите, местните и бизнес кръгове" (стр. 20 от Редовния доклад на ЕК).

В 39-тото Народно събрание на Република България беше внесен и Законопроект за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност<sup>37</sup>, който целеше да се изведат „на светло“ различните специални интереси, които в една или друга степен се опитват да въздействат върху държавните органи и обществената политика като цяло. По този начин следваше да се гарантира държавното управление от задкулисен натиск при вземане на решения. Той не беше разглеждан и приет.

Почти същата съдба последва и Законопроектите за изменение и допълнение на Закона за допитване до народа, целящи да гарантират възможността на гражданите да участват пряко в управлението чрез провеждане на референдуми, общи събрания, подписки. Законопроектите предвиждаха вменяване на задължение за Народното събрание да проведе национален референдум, ако предложението е подкрепено от определен брой избиратели, въвеждаха по-нисък праг на необходимата гражданска подкрепа (под формата на брой подписи) за произвеждане на национални и местни референдуми, облекчаваха процедурите и ги превръща в реално функциониращ механизъм за гражданско участие във вземането на важни решения от национално или местно значение. Обединеният законопроект стигна до пленарна зала за второ четене, но отново с процедурни хватки неговото приемане беше отложено за неопределен период.

Значителна част от тези предложения са насочени към осигуряване на прозрачност, публичност и по-висока степен на отговорност от

---

<sup>36</sup> Законопроект за етичните норми в работата на народния представител, вносител народният представител Мирослав Севлиевски и група народни представители (ПГ на НДСВ и ПГ на ОДС), вх. № 254-01-99/30.10.2002 г.

<sup>37</sup> Законопроект за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност, вносител: народният представител Борислав Цеков и група народни представители, вх. № 254-01-66/23.07.2002 г.

страна на политиците на централно и местно ниво при осъществяване на функциите им. Би било полезно, ако 40-тото Народно събрание, едновременно с евентуална ревизия на Закона за политическите партии и избирателните закони, отново се обърне към заложените принципи и идеи в посочените законопроекти, като ги разгледа и ги превърне в действащо законодателство. Единствено при действие на цялостния пакет от нормативни актове биха могли да се създадат ясни правила, по които да работи политическият елит и да се осигурят условия неговите действия да бъдат контролирани от обществото, както и да се въведат ясни правила, които са в защита на обществения интерес.

Част втора

КОНТРОЛ ВЪРХУ  
ФИНАНСИРАНЕТО НА  
ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ

## Ролята на Сметната палата в България при упражняване на контрол върху финансирането на политическите партии – предизвикателства и перспективи

*Проф. Валери Димитров*

Когато разглеждаме въпросите, свързани с финансирането на политическата дейност в България, откриваме, че те имат сходни характеристики с тези, които възникват във всички държави с развита политическа система и демокрация. За съжаление, решенията, които се представят, като че ли са доста едностранчиви. Разгледан в български контекст, основният проблем е липсата на адекватни форми на контрол върху финансирането на политическите партии.

При кратък преглед на историята на проблема се открояват няколко особености. До април 2005 година беше в сила Законът за политическите партии, който е приет в началото на демократичните промени през 1990 година. Старият закон съдържаше определени правила и изисквания за отчитане на приходите и за разходите на политическите партии, като предвиждаше съвсем ограничен контрол по документи, упражняван от страна на Сметната палата. Всъщност, партиите представяха финансови отчети в Палатата и органите на Сметната палата извършваха проверка по документи. Тази проверка се изразяваше основно в преглед на представената документация (основно във връзка с това дали тя съответства на публично обявеното в отчета на партията) и впоследствие органите на институцията се произнасяха с един доклад, в който оповестяваха резултатите от извършената проверка.

Настоящият Закон за политическите партии, който влезе в сила от 1 април 2005 година, съдържа доста по-разгърнат режим на контрол и създава по-добра основа за неговото упражняване. Върху всички регистрирани по Закона за политическите партии субекти на политическия процес се възлага финансовата тежест да представят финансов отчет за приходите и разходите през съответния отчетен период, който е заверен от частен одитор.

Положителният ефект от това законодателно решение се прояви незабавно и веднага се откриха партиите „призраци“ от реалните политически субекти. В определените от закона срокове 63 партии бяха в състояние да представят пред Сметната палата своите финансови отчети, заверени от частни одитори. Останалите 294 партии не спазиха това изискване на закона, с което автоматично нарушиха разпоредбите му и практически излязоха от политическия живот. Това е така, защото при всяко участие в президентски, общински избори или избори за Народно събрание се изисква представянето на съответното удостоверение от Сметната палата, че е предоставен редовен финансов отчет. Следователно, всички 294 партии, които не са спазили изискванията на закона, няма да могат да участват в следващи избори преди да са представили финансов отчет за предходните три години. Посредством тази законова промяна реалните политически субекти в България вече са ясно открити – това



са 63 политически партии, които са спазили изискването на новия закон и са представили финансовите си отчети, надлежно заверени от частни одитори.

Всъщност, контролът на Сметната палата вече се концентрира само върху тези финансови отчети, които са заверени от частни одитори. Разбира се, и сега се поставя въпроса: достатъчен ли е този контрол, адекватен ли е и най-вече дали той е всеобхватен? В тази връзка следва да се отбележи, че съществува едно неправилно обществено мнение, според което Сметната палата като орган с контролни правомощия се натовазва с очаквания за някакъв всеобхватен и тотален контрол върху приходите и разходите на политическите партии. В действителност това не е така. В резултат на анализа на закона може категорично да се твърди, че законодателят е предоставил ограничени правомощия за контрол на Сметната палата. Този контрол не е всеобхватен и той не позволява да се открият и идентифицират скрити приходи и разходи на партиите, т.е. неоповестени парични потоци, които не фигурират в техните финансови отчети. В този смисъл, противоречието е заложено в самия Закон за политическите партии.

Ако направим един съвсем кратък анализ на разпоредбите на закона, ще открием, че член 23 изчерпателно дефинира собствените приходи на политическите партии. Извън този изчерпателен списък всички други приходи са забранени. Разрешените приходи са: членски внос; приходи от собствени недвижими имоти, дарения и завещания от физически и юридически лица; лихви по парични депозити в банки; приходи от издателска дейност; авторски права; използване на интелектуална собственост, както и от продажба и разпространение на печатни, аудио и аудио-визуални материали с партийно-пропагандно съдържание. Също така са разрешени приходи от фондонабиращи мероприятия, като в закона е пояснено, че те трябва да бъдат оповестени публично и да са надлежно документирани.

Законът съдържа и списък от забрани, който включва: забрани за получаване на анонимни дарения, забрани за дарения от едно и също физическо лице, надхвърлящи 10 000 лева в рамките на една календарна година, а за юридическо лице – 30 000 лева; забранени са получаване на средства от търговски дружества с над 5% публично участие; забрани за получаване на средства от изпълнители по договори с обществени поръчки и юридически лица в процедури по приватизация, както и средства от организатори на хазартни игри или религиозни институции. Законодателят ясно е ограничил легитимните източници на средства на политическите партии от нелегитимните. Това, разбира се, предполага, че всички легитимни приходи трябва да бъдат документирани при спазване на съответното счетоводно законодателство.

В член 29 на закона са предвидени и съответните ограничения за разходите на политическите партии. Партиите могат да изразходват своите средства за: подготовка и участие в избори; осигуряване дейността на партийните структури; организационни разходи за провеждане на мероприятия и други присъщи на дейността на партията разходи. Тъй като става дума за политическа дейност, в закона са забранени

стопанската дейност, участието в търговски дружества, кооперации, както и инвестиции, които биха ангажирали партията в един неполитически процес.

Въпросът, който възниква при анализа на законодателството, е дали, след като е очертан режима на приходите и разходите на партиите, са създадени и адекватните механизми за контрол? Дали органите, които контролират спазването на този режим, имат съответните правомощия, за да могат да установят спазват ли политическите партии закона или не? И тук веднага се открива основното противоречие – няма адекватни форми на контрол.

Контролът на Сметната палата по предоставените от закона правомощия е формален, той е контрол само по документи. Сметната палата проверява само това, което партиите са декларирали и са документирали в своя финансов отчет. Не може да бъде правена проверка на скритите приходи и разходи. Това е така, защото Сметната палата като орган за специфичен финансов контрол винаги осъществява контрол по документи. Тя не разполага с правомощия, които да ѝ осигуряват широки възможности за събиране на доказателства, тъй като такива имат само органите с разследващи правомощия. Според законодателството органи с разследващи правомощия са следствените органи, прокуратурата, в известен смисъл това е и съдът, когато работи във фазата на така нареченото съдебно следствие. Тези органи разполагат с изключително широк набор от способности за събиране на доказателства. Когато се разследва, например, една инкриминирана престъпна дейност, се провеждат разпити на свидетели, правят се огледи, извършват се претърсвания и изземвания, правят се следствени експерименти, изискват се обяснения от определени лица. Сметната палата в България не разполага с такъв широк набор от правомощия, които да осигуряват адекватни и достатъчни доказателства.

Когато представители на Сметната палата извършват одит, много хора имат очакване, че тя ще направи множество скандални разкрития и ще предостави нова, съвсем непозната информация относно нарушенията при финансиране на политическите партии. Този одит, обаче, е по документи. Вероятно при извършена проверка може да бъдат констатирани определени нарушения на закона, но проблемът за истинността и верността на финансовите отчети на политическите партии стои открит. Въпросът дали са декларирани всички приходи и разходи стои открит. Още повече, че ако става въпрос за скрити приходи и разходи, те няма да бъдат отразени в отчетите и могат да бъдат разкрити само в резултат на една ефективна разследваща дейност на институция със специални правомощия.

Именно в такъв контекст възниква въпросът за ефективността на контрола. Моето мнение е, че ефективният контрол при финансирането на политическите партии и свързаният с него проблем за пресичането на корупционни практики изисква отделен закон, който специално да определя институция с разследващи правомощия, за да може тя да разполага с широк набор от способности за събиране на доказателства и за установяване на истината. Сегашният закон не осигурява такива възможности.

В тази връзка може да се постави въпросът кой трябва да осъществява в България подобна функция? Широко разпространената практика по света показва, че институцията като Сметната палата не е институцията с разследващи правомощия. Не ми е известно в други държави по света тя да е натоварена с такива разследващи правомощия. По принцип това са органите, които по конституция и по закон са упълномощени с разследващи правомощия. Това, което би следвало да се направи в тази връзка, е да се установи много добро взаимодействие между Сметната палата като контролна институция и органите с разследващи правомощия. Но без съответните законодателни промени едва ли е възможно да се осъществява ефективен контрол върху нелегитимното финансиране на политическите партии.

В настоящия момент, по силата на Закона за политическите партии от 2005 година Сметната палата осъществява за пръв път одит на дейността на политическите партии за спазването на постановения режим. В тази връзка не следва да се очакват особени резултати от този одит, тъй като той е ограничен по своя обхват и от гледна точка на своята ефективност. Доколкото има възможност за проследяване развитието на законодателството и ефекта от него, се откроява една интересна тенденция. Първоначално, след приемането на закона през април 2005 година, на партиите беше забранено да преотдават под наем и да преотстъпват за ползване, както и да ползват съвместно по договор с трети лица, свои помещения, които са им предоставени от държавата и общините. Впоследствие законодателят прояви колебание и преформулира съответната разпоредба, като реши, че тази забрана не е абсолютна и че тя може да бъде преодоляна, когато се окаже, че тези приходи подпомагат дейността на партията и се запазва основното предназначение на тези помещения, каквото и да означава това. Това е текст, който създава много сериозни проблеми пред правоприлагащите органи.

От впечатленията ни през изминалата година може да се твърди, че огромен брой партии, включително и голяма част от тези, които вече по силата на закона бяха обявени за нарушители, всъщност не се интересуват от политическия процес. Огромен брой партии всъщност са организирани като бизнес организации, основната цел на които е стопанисването и получаването на приходи от предоставено им държавно и общинско имущество. За съжаление, може да се направи констатацията, че основната дейност на значителен брой партии се изразява в извършването на бизнес дейности и това е изключителна деформация на политическия процес. Заслугата на новия закон е, че идентифицира този проблем и до голяма степен го реши, като възложи на ръководството на политическите партии определени финансови тежести, за да се открият сериозните политически субекти, които разполагат с легитимен финансов ресурс, за да могат да осъществяват политическа дейност. В заключение, може да се твърди, че новият закон бележи стъпка напред в развитието на законодателството в тази сфера, която би следвало да бъде последвана от законодателни решения, свързани със засилване ефективността на контрола върху финансирането на политическата дейност в страната.

## Мониторинг на финансирането на политическите партии: опитът на Отдела за мониторинг на финансирането на политическата дейност към Конституционния съд на Португалия

*Мигел Фернандес*

Предмет на настоящия анализ е работата на Отдела за мониторинг на финансирането на политическата дейност към Конституционния съд на Португалия, както и най-съществените елементи от законовата регламентация по въпросите за политическите финанси в Португалия. Опитът на новосъздадения Отдел е натрупан в един кратък период от време – той е създаден през януари 2005 година съгласно Закон №2 от 10 януари 2005 година. Финансирането на политическите партии в Португалия се регламентира от два закона – Закон №19 и Закон №2. Първият регламентира режима, прилаган към финансовите ресурси на политическите партии и предизборните кампании, а вторият закон определя статута и организацията на Отдела, създаден съгласно Закон №19.

Закон №19, който предвиждаше по-високо равнище на публично финансиране, влезе в сила през януари 2005 година. По молба на Министъра на финансите беше предвидена отсрочка от една година за неговото прилагане. Това беше обосновано по финансови причини, но всъщност засилената отговорност на политическите партии рязко нарасна и отсрочката им даде повече време, за да се подготвят за прилагането на новия нормативен акт. Законът регламентира основните принципи, по които се осъществява политическото финансиране, източниците на средства, забраните, както и механизмите за контрол и отчетност върху финансовата дейност на партиите.

Политическата дейност се финансира главно чрез държавни субсидии от бюджета с два източника – субсидия за текущата дейност на политическите партии, както и предизборна субсидия, като всяка от тези субсидии се предоставя от различни институции. Частното финансиране също е регламентирано в закона. В текущата си дейност политическите партии могат да набират приходи чрез лични дарения, членски внос, а по време на предизборни кампании те имат право да набират средства само чрез прояви за набиране на финансови средства. Този аспект от тяхната дейност е много важен и на него ще се спрем детайлно по-нататък в изложението.

Каква е еволюцията в португалското законодателство в областта на финансирането на политическата дейност? Закон №56 от 1998 година забранява анонимното финансиране. Също така е забранено финансирането от търговски дружества. Законът определя два различни контролни органа – Националната изборителна комисия, която осъществява проверка на финансирането на предизборните кампании, и Конституционният съд, който осъществява контрол върху

финансирането на текущата дейност на политическите партии. Следва да се отбележи, че и двата контролни органа проверяваха само формалното съответствие и законосъобразност на представената информация. Ето защо, Националната избирателна комисия не налагаше санкции или правеше това много рядко поради една проста причина. Тази комисия извършваше преглед на приходите и разходите в представеният отчет, като той винаги съответстваше на счетоводните книги и никога на действителността. Например, при провеждането на местни избори преди 5 години се оказа, че само една улица в Лисабон е набрала толкова средства, колкото законът позволява за целия район. Националната избирателна комисия, обаче, нямаше достатъчно правомощия да се справи с този проблем.

В Конституционния съд също беше възприета концепцията, според която е необходимо да се прави сравнение между приходите и разходите, но тук е по-трудно да се прилага формален подход. Поради изключително критичното обществено мнение и реакцията на медиите бяха въведени и някои леки санкции. В тази връзка беше поставен въпрос дали е достатъчно Конституционният съд да прави тези проверки. Не може ли да се наеме независима частна одиторска фирма или да се създаде независим орган към Конституционният съд? Основната причина да не бъде избран първия вариант е свързана с факта, че липсват достатъчно гаранции за това, че частната одиторска фирма ще устои на корупционен натиск.

В крайна сметка, беше взето решение да се избере втория вариант, при който към Конституционния съд се създава отдел за мониторинг и контрол на финансирането на политическата дейност. Това, което е важно да се изтъкне е, че тази институция има възможност да действа на място и да извършва реален контрол, като получава достоверна информация какво е съотношението между формално представената информация и действителността. Другият важен аспект от дейността на Отдела е, че той разполага с правомощия и информационни продукти, които дават възможност да бъде сложен край на някои чести нарушения.

Отделът, който по своята същност е независим орган, контролира финансирането на предизборните кампании и разполага с голям обем от информация относно начините, по които партиите осъществяват своята финансова дейност. Една одиторска фирма от частния сектор никога не може до такава степен да обърне внимание на въпроса за прозрачността, а за публична институция като Конституционния съд прозрачността означава възможност да се поддържат информационни системи за своевременно обхващане и представяне на информацията. Именно затова на преден план в работата на Отдела са изведени въпросите, свързани с изграждането и поддържането на една глобална мрежа, която обхваща в реално време необходимата информация.

В тази връзка могат да се разработят и приложат някои прости модели, които, обаче, имат огромна възможност да обхващат информация и да я синтезират на екрана. Ние сме създали проект, който работи със съвременните информационни технологии. Опитът на Отдела все още е

ограничен, но ние се стремим да обърнем внимание на най-съществените елементи от процеса на финансиране на политическата дейност. Поради тази причина най-важното е законовите изисквания към партиите да не се усложняват излишно. Също така е важно да се прави разграничение между обичайната, ежедневната дейност на политическите партии и предизборните им кампании.

Политическите партии винаги се стремят да смесват текущото финансиране на дейността си с финансирането на предизборните кампании по две основни причини. Първо, партиите се стремят максимално да се възползват от бюджетната субсидия, като по време на предизборните им кампании тя може да достигне до 80% от общия размер на законосъобразните разходи. Има и друга причина, която кара представителите на партиите да объркват ежедневната партийна дейност с предизборната кампания. Много често чрез такова смесване текущите разходи за издръжка на партията се прехвърлят към разходите за предизборната кампания. Затова е важно да се прави разграничение между приходи и разходи, като се обърща внимание на някои прости въпроси, които изискват и прости отговори. Тези въпроси могат да бъдат формулирани така: Имаме ли възможности да контролираме всички банкови сметки? Какви вземания можем да идентифицираме? Достатъчни ли са приходите, за да покрият разходите? Какви видове разходи има? Какви са тези разходи – реални, формално отчетени или такива разходи, каквито се възприемат от външния наблюдател?

В тази връзка независимостта в работата на Отдела е много важна, за да може се направи разграничение между реалните разходи (така, както се възприемат от обществеността) и разходите, които могат да се припишат на предизборната кампания. Важно е да се видят и какви са загубите, защото съгласно португалските закони могат да бъдат заобиколени някои от разпоредбите на финансовото право. В близко бъдеще въпросите относно финансирането на загубите ще стават все по-актуални, защото все няма ясна дефиниция на загубите и печалбите от една предизборна кампания. Тогава възниква основателният въпрос – ако загубите могат да бъдат формулирани като разходи за компанията, то тогава как могат да се формулират печалбите от една предизборна кампания?

Какви са целите на Отдела за мониторинг на финансирането на политическата дейност? Закон №19 определя най-общите цели, а въз основа на тях ръководството е разработило стратегия за тяхното постигане. Основна цел е да се повиши качеството на системата за счетоводна отчетност на политическите партии. Другата цел е повишаване на качеството на публичните системи за отчетност като цяло. Политическите партии много по-лесно могат да приемат, че независимият контролен орган цели по-скоро да повиши качеството на системите за отчетност, отколкото да приемат другата цел. Затова на преден план е изведена целта за повишаването на качеството на системите на отчетност, което задава общия контекст, в който осъществяват дейността си и политическите партии.

### Изграждане на информационен капацитет

За да бъде реализирана в пълнота основната цел в дейността на Отдела, бе разработен проект за въвеждане на информационните технологии в подкрепа на работата на екипа. Създаден е Интернет сайт, на който е публикувана цялата налична информация. Там са предоставени данни за финансирането на политическите партии и предизборните кампании, биографичните справки на членовете на ръководството, съответните нормативни разпоредби, в това число и нормативната уредба за дейността на Отдела, референтните цени на стоките и услугите, които се използват в предизборните кампании. При извършването на анализ на данните се отделя специално внимание на референтните цени на материалите и рекламите, които се използват, както и на предизборните бюджети на всички политически партии, защото тази информация е важен елемент от методологията за анализ на несъответствията между реалните и декларираните финанси.

На Интернет страницата на Отдела се поддържа база данни относно дейността на политическите партии, докладите на политическите партии, информация за начина, по който те се отчитат, одиторските доклади и решенията на Конституционния съд в тази област. Разбира се, това предполага наличието на съответния информационен капацитет, който позволява съхраняването на големи по обем данни за дейността на политическите партии. Начинът, по който се съхраняват данните, има първостепенно значение, защото една от целите, които си е поставил екипът на Отдела за мониторинг, е да бъде осигурена възможност всеки гражданин да получи тази информация.

Един от бъдещите проекти на Отдела е свързан със стремежа да бъде разработен цифров капацитет за изпращане и получаване на информация в реално време, за проверка на данните в реално време, както и за одитиране в реално време. Тези процедури все още не се прилагат, но тяхното прилагане е въпрос на време и организация. Към настоящия момент цялата събрана и обработена информация е в цифров вид и е достъпна за всеки, който иска да получи достъп до нея по електронен път. Съгласно решението на Конституционния съд тази информация е публична. В тази връзка основната част от работата на Отдела се състои в обработката на информацията и в оформянето ѝ във вид на доклад, който е открит за достъп чрез Интернет. Докладът се изработва в период от около 4 до 5 месеца след датата на провеждане на изборите и се публикува след като Конституционният съд се произнесе с окончателното си решение по информацията за предизборните кампании. Преди разрешението на Съда информацията не може да е обществено достъпна.

Обикновено цялата информация, свързана с финансовата дейност на политическите партии, се предоставя на хартиен носител, което затруднява обработката на данните. Ето защо инвестицията в информационни системи и технологии е изключително актуално решение, което повишава съществено ефективността в работата на

Отдела за мониторинг на финансирането на политическата дейност.

### **Разписване на правилата и процедурите в норми**

Втората основна насока в работата на Отдела е изработването на конкретни правни норми за регламентиране на процедурите и правилата. Всички правила, препоръки, методически ръководства и указания се публикуват в Интернет. За всяка предизборна кампания се оповестява подробна информация и указания за изискванията, които трябва да бъдат спазени от политическите партии. Тълкуванията и основните формуляри за финансово-счетоводна дейност също се публикуват в Интернет. Ясното и точно формулиране на правилата и процедурите осигуряват висока степен на прозрачност както в дейността на Отдела, така и в дейността на партиите. Публикуването на общите формуляри повишава доверието към независимия орган и унифицира процеса на финансова отчетност.

### **Извършване на проверки и одит**

Разликите между извършването на проверките и одита произтича от факта, че одитният процес е формален и се провежда съгласно международните стандарти за счетоводните процедури. Извършването на одит е систематизиран подход, който се прилага към всички политически партии. За разлика от одита, проверките могат да се осъществяват на случаен принцип, непланирано или по повод на конкретен сигнал или молба. Например, ако дадена политическа партия осъществява кампания с използване на външна реклама с билбордове, Отделът може да направи внезапна проверка, за да провери какви са договорите, подписани за ползване на билбордовете. Отделът има правомощия да се обърне към политическата партия с искане за предоставяне на тази информация и те, съответно, са длъжни да предоставят договорите. В противен случай, може да бъде наложена имуществена санкция съгласно установената процедура. Глобата може да стигне до 70 минимални заплати в Португалия (минималната заплата е 350 евро) и на практика укриването на информация излиза изключително скъпо на политическите партии.

### **Барометър**

Четвъртата насока в дейността на Отдела за мониторинг е изработването на барометър, който представлява класация на политическите партии в зависимост от нивото на прозрачност при финансиране на тяхната дейност. Отделът няма право да публикува резултатите от тази класация. Данните от нея се предоставят на Парламента за информация и въз основа на тях депутатите могат да вземат съответните законодателни решения. Предимствата на тази процедура се изразяват в това, че класацията отразява доверието на обществото в определените политически партии, а впоследствие медиите могат подробно да информират обществото. Изработването на барометъра, наред със своите предимства, е съпътствано и с определени трудности и недостатъци. Основният недостатък на подхода се състои в риска от компрометиране на партиите, които са в дъното на класацията.



### **Редуциране на несъответствията между реални и официални данни**

Цялата информация, която политическите партии предоставят, подлежи на обработка и анализ от страна на Отдела. Софтуерният продукт, с който разполага отделът, дава възможност за структуриране на данните с възможност за засичане, сравнение и анализ. Впоследствие обработената информация може да бъде използвана за целите на университети, медии и широката общественост.

Едно от средствата, които подпомагат дейността на Отдела при съпоставяне и анализ на информацията, е инструментът „Хиперион“, предоставящ възможности за улеснено търсене на данни. Процедурата на работа с него е следната. Първоначално се избира базата данни, от която се търси информация (тя може да е за президентски избори, местни избори или общи парламентарни избори, проведени през съответната година). След това се въвежда типа информация, която се търси – например, декларираните разходи на политическите партии. След влизане в базата данни може да се прави съответната съпоставка и анализ на данните. Този инструмент позволява да се прави съпоставка между изразходваните средства (които са описани в отчетите с информация за цените на съответните услуги и материали) и референтните цени, или пазарните цени.

По този начин одитният процес може да бъде насочван по-добре със средствата на подобни инструменти. На практика информацията, която постъпва в Отдела е огромна – общините, които анализираме, са 308 и във всяка от тях има поне по 5 политически сили. Това прави невъзможно всички данни да бъдат анализирани изчерпателно. Именно затова екипът на Отдела използва системата за анализ, която със съответната рамка дава възможност да се установи кои политически партии в конкретни общини представляват особен интерес за проучване и анализ.

В период от 3 до 4 месеца (16 седмици) след датата на провеждане на изборите политическите партии предоставят своите отчети за разходите си по предизборната кампания и Отделът започва да прави сравнение на данните по пера съгласно счетоводните отчети. Когато се извършва анализ на информацията от политическите партии, се проследява дали има съответствие между подадените от тях данни и данните, с които Отделът разполага. Това засичане на информацията има най-голямо значение за по-нататъшната работа.

Как се събира и съхранява информацията в базата данни на Отдела? На първо място, тя се намира чрез прес-клипинг – тоест чрез търсене на информация в медиите. Обзорът на медиите се възлага на външни изпълнители. На практика около 20% от информацията в базата данни на Отдела е получена от такъв източник. Също така, се използва възможността за кроулинг – това е възможност на нашата база данни да търси информация в системи в световната мрежа. Тук, обаче, възниква проблем, защото може да бъде обхваната много голяма по обем информация, но редакторите на Отдела трябва да установят

коя информация да бъде използвана. Екипът на Отдела преобразува информацията от новини към действия. Информацията се събира от информационните мрежи, прави се проучване за доказване на надеждността и точността на отделните информационни единици, те се преобразуват и въз основа на анализ се планират по-нататъшните действия.

### **Група за размисъл**

Групата за размисъл представлява група от хора с доказан капацитет и възможности за анализиране на ефекта от дейността на Отдела и за стратегическо планиране на бъдещите действия. В рамките на групата за размисъл участват бивши президенти на републиката, бивши депутати и други лица, които не заемат позиции във властта в момента.

### **Обсерватория**

Това, което наричаме обсерватория е възможността да се измери общественото мнение в категориите на неформалните несъответствия, за да бъде постигнато равнище на качеството на демокрацията на основата на международно сравними анализи. На този етап работата по изработване на показателите на този инструмент все още продължава.

В заключение, резултатите от така приложената стратегия на Отдела престои да се проследят в обзримо бъдеще. На този етап може да се твърди, че изработените методи за изследване и анализ на информацията дават добра основа за въвеждане на по-ефективни и нестандартни методи за контрол върху финансирането на политическата дейност. Те позволяват пълноценното реализиране на нормите и принципите в португалското законодателство.

## Оценка на негативния ефект от нерегламентираното финансиране на политическата дейност чрез контрол върху средствата за предизборни кампании: опитът на Португалия

д-р Луис де Суза

Съвременните политически скандали в Португалия не могат да бъдат разбрани, без да бъдат съотнесени към нарастващия брой нарушения на правилата за партийното и предизборно финансиране в страната и трудния път за регулирането на политическата дейност. Въпреки този факт, малък брой медийни публикации за незаконно политическо финансиране завършиха със съдебно преследване, както и малък брой съдебни случаи по обвинения за корупция направиха директна връзка с отговорността на политическите партии по финансиране на тяхната дейност. Ето защо основен предмет на настоящия анализ ще бъдат следните основни проблеми – защо е важно да се регулират политическите фондации; каква е връзката на процеса на финансиране на политическата дейност с процеса на демократизация; каква е еволюцията на законовата база в Португалия заедно с нейните успехи и неуспехи; и преглед на функциите на новосъздадения Отдел за мониторинг на финансирането и отчитането на разходите на политическите кампании в страната.

### Принципи, залегнали в основата на законодателната регламентация на финансирането на политическата дейност в Португалия

Партийното финансиране в Португалия не се счита за сериозна заплаха за базисните принципи на демокрацията като *равнопоставеност, прозрачност, отчетност и почтеност*. Тези принципи са заложили в различни нормативни актове в различните страни (като справедливостта винаги е основен принцип) и всички те са в основата на законодателството, регулиращо финансирането на политическата дейност:

- *Равнопоставеност* – целта на законодателството, регулиращо финансирането на политическата дейност, е да осигури необходимите условия, средства и възможности за изграждането на нови политически формации, които да изразяват свободно своите идеи, както и да предостави възможност на всички партии да осъществяват своята парламентарна дейност независимо от техния размер, възраст или идеологически предпочитания;
- *Прозрачност* – законодателната рамка, регулираща финансирането на политическата дейност, има за цел да осигури предоставянето на ясна и изчерпателна информация за всички финансови трансакции относно приходите и разходите, осъществявани от партии и/или кандидати, както и да предостави тази информация за обществен дебат. Необходимо е партиите да осигуряват възможност на гражданите да се запознаят по всяко

време с тяхната финансова дейност и да изискват незабавното решаване на всяка ситуация, която би предизвикала общественото недоверие;

- *Отчетност* – законите, регулиращи финансирането на политическата дейност целят да въведат ясни правила относно подготовката и представянето на партийните отчети, да изградят ефективни и безпристрастни институции за контрол, осъществяващи постоянен и ефективен мониторинг върху партийните сметки и финансови дейности, да поощрят партиите да повишават нивото на вътрешната финансова отговорност, както и да направят партийните лидери и кандидати отговорни за своето поведение пред своите опоненти и обществото като цяло. Необходимо е партиите да имат готовност да бъдат подложени на всяка проверка, която би била релевантна с оглед на развиваната от тях дейност;

- *Почтеност* – законите, регулиращи финансирането на политическата дейност имат за цел да наложат финансови стандарти на партиите, техните лидери и кандидати в предизборни кампании чрез предотвратяване и санкциониране на всяка ситуация, при която биха могли да попаднат в състояние на финансова или друга зависимост от външни лица или организации, които да им въздействат при изпълнението на техните представителни функции.

Сложността и разпространението на незаконното политическо финансиране в Португалия не е коренно различно от това в другите европейски демокрации, наблюдавано през последните две десетилетия. Но в Португалия този проблем се толерира в по-голяма степен или се показва по един несистематизиран начин, което по-скоро вреди на демокрацията, отколкото ѝ помага да насърчи споменатите по-горе етични принципи.

Макар че дълбочината и честотата на незаконните практики не се усещат едновременно на всички нива на политическата дейност, сред магистратите се е създала една инертност относно този проблем. Въпреки процедурните трудности по доказването на причинно-следствена връзка между дарения и "услуги" изпълнявани *a posteriori*, както и на наказателната рамка, изградена върху принципа за търсене на индивидуална отговорност, магистратите предпочитат да оставят тези въпроси на преценката на обществото, т.е. наказание от страна на електората в изборния ден. Тук не е необходимо да се споменава какъв слаб инструмент може да се окаже вотът в опита си да адресира въпроса за етичните стандарти до политическите лица.

От втората половина на 90-те години на XX век насам, на тази тема се отделя повишено внимание в португалските медии и това може да се окаже един от (неочакваните) положителни резултати от поставянето в действие на регулаторната рамка, независимо колко несъвършена или неефективна е тя. Простият факт, че съществуват правила и партиите са задължени да ги спазват привлича публичното внимание към проблемите на политическото финансиране и към начина, по който

регулацията работи.

### **Основания за законодателната регламентация на финансирането на политическата дейност**

Причините за въвеждането на законодателство, регулиращо финансирането на политическата дейност са няколко и те се съдържат не само в необходимостта да се контролира прекомерното влияние на парите в политиката, свързано с финансирането на предизборни кампании и партийна дейност. Причините за възникването на такова законодателство са следните:

- на първо място, да се осъществява контрол над не регламентирани влияние на финансови източници в политиката, свързано с финансирането на предизборни кампании и партийни дейности;
- на второ място, да се въведат стандарти за адекватно финансиране в политическия живот, както по отношение на търсенето, така и по отношение на предлагането;
- на трето място, да се създадат подходящи условия за плуралистично представителство на идеи и коректност в предизборната борба (това би насърчило справедливостта в предизборната надпревара и осигуряването на равни средства на различните партии);
- на четвърто място, да се следи за легитимността и авторитета на участниците в политическия живот (това определя основите на демократичните институции);
- на пето място, да се създадат условия за увеличаване на доверието в политическата система, включително спрямо отделните участниците, институции и процеси в нея.

### **Законите, регулиращи финансирането на политическата дейност, не са панацеята на контрола: оценка на въздействието**

В Таблица 1 от Приложението са показани някои от проблемите, които са присъщи на законодателството за финансиране на партиите в Португалия. Има случаи, в които прилагането на новото законодателство дава неочаквани резултати. Когато законодателството в тази област се изготвяше и се разглеждаха всички идеи, които могат да окажат положително въздействие върху нормативния акт, се постигна определен дисбаланс, в резултат на който се появиха неочаквани последици. Когато например, бяха наложени ограничения на размера на финансиране, очакванията бяха свързани с това, че ще се постигне справедливост между кандидатите и ще се съкратят “необузданите” разходи по време на предизборните кампании. Но все забравяме, че има и друг тип финансиране, което остава в неформалния сектор. То не се разкрива и не се оповестява в официалните отчети. Получи се ефект, при който в резултат на снижаването на тези финансови тавани, партиите са принудени да прибягват към тези неформални начини на финансиране.

Регламентацията на политическото финансиране е публичен процес и по дефиниция това е изключително динамичен процес. В повечето случаи обществото е склонно да допусне, че след като е приета

съответна нормативна мярка, нещата ще проработят по чудотворната сила на закона. Трябва да сме много наивни, за да повярваме в такова твърдение. Проблемът не може да бъде решен само със законодателни реформи. Динамиката на политическото финансиране трябва да се разглежда по същество, а не в своята форма, тъй като дори да е строг законът, практиките за неговото нарушаване или заобикаляне са гъвкави и изменящи се. Идеалното решение е да се прилага гъвкаво тълкуване на закона, защитаващо и поддържащо неговите основни принципи. Това трябва да бъде задача на органите за мониторинг, натоварени със спазването на правилата и нормативните разпоредби.

### **Финансирането на политическата дейност – процес на непрекъснато усвояване на политики**

Регулацията на политическото финансиране освен динамичен процес е и процес на непрекъснато усвояване на политики. По думите на Конфуций има три начина да се подходи към даден проблем: чрез размисъл, което е най-благородният подход; чрез подражание, което е най-лесният начин и чрез собствен опит, който е най-неприятният. Начинът, по който традициите в регулирането на политическото финансиране са се развили, е съвкупност от три взаимно свързани методи на непрекъснато усвояване на политики, които уподобяват мъдростта на Конфуций:

- капацитетът на законодателите да изразяват виждане относно проблема за финансиране на политическата дейност, което да отразява особеностите на съществуващата политическа система, както и да създават нови инструменти с оглед на нововъзникващи предизвикателства (*знания, базирани на размисъл*);
- капацитетът на законодателите да сравняват и въвеждат различни инструменти, утвърдени и изпитани в други правни системи и културни контексти (*знания, базирани на сравнение*);
- капацитетът на законодателите да усвояват умения за реагиране в скандални ситуации, както и да отговарят на въпроси, свързани с финансиране на политическата дейност в контекста на протичащи скандали (*знания, базирани на реакция/умения*).

### **Влияние на законодателството относно финансирането на политическата дейност върху качеството на демокрацията**

Развитието на демокрацията е процес, минаващ през различни етапи на консолидация (Таблица 2 от Приложението). Най-важното при едно демократично управление е качеството на демокрацията. Това развитие не е линейно – страните имат възможност да се връщат назад към вече отминали етапи от развитието на демокрацията.

Когато една държава е в преход към демокрация, важен елемент в този процес е провеждането на свободни и честни избори. Основното внимание през този период, следователно, е насочено върху гарантирането на "трите свободи": свободата на словото, свободата на асоцииране и свободата на сдружение, които обуславят основата на

партийната институционализация, както и на партийния плурализъм.

С консолидацията на демокрацията възниква въпросът за почтеността, който е свързан с проблема за корупционните практики в партиите. През този етап се наблюдава картелизация (консолидация и свиване на политическата система) – в голяма степен е намалял броят на партиите или много от тях вече са изчезнали поради липса на средства или поради други фактори (например, липсата на политическо пространство, в което партиите да се разгърнат). Следователно, често ставаме свидетели на доста интензивни дебати по отношение на политическото финансиране, защото очевидно партиите започват да влизат в конфликти по отношение на оскъдните ресурси и съответно как новото законодателство би им се отразило. За много от партиите, особено тези, които са близко до бизнес-сектора, публичното финансиране не е достатъчно и те изразяват предпочитание към една смесена система на политическо финансиране, която би им дала възможност за получаване на дарения от фирми и други източници. Следователно, доста интензивна на този етап е борбата между партиите по въпроса как да се оформи модела на финансиране на политическата дейност.

С развитието на демокрацията минаваме отвъд нормативното регулиране на законодателството за политическото финансиране. Един ретроспективен поглед върху политическия живот на партиите позволява да открием качествено нова ситуация - започва да се води дебат за вътрешно-партийната отчетност и отговорност. Наблюдава се демократизация и промяна във вътрешно-партийната култура по отношение на политическото финансиране - налагат се самоограничения. Няма значение колко нормативни акта са издадени, ако не се промени нагласата да се правят все по-големи разходи при политическото финансиране. Ако по законов ред се окаже натиск за намаляване на ограниченията, тогава се преминава към неформалния начин на финансиране на тези разходи. Така че, периодът, който следва периода на приемане на нормативна база, обикновено възниква, когато партиите печелят ниски рейтинги на доверие и когато се появяват нови играчи в политическата система (например, популистки партии, които отправят предизвикателства към картела). Следователно, в този етап наблюдаваме опровергаване на картелизацията или декартилизация.

### **Кратък преглед на еволюцията на законодателството за финансирането на политическата дейност в Португалия**

Етапите в развитието на законодателството за финансирането на политическата дейност в Португалия са следните:

- **1974/79 – 1993 г. - “Период, белязан от липса на нормативна уредба”.** Минимални правила за финансиране на политическата дейност са залегнали в Закона за политическите партии (DL 595/74) и Закона за предизборните кампании (L 14/79); спазването на законите зависи от добрата воля на партиите, тъй като не са предвидени каквито и да било контролиращи или санкциониращи агенции; разцвет на незаконните практики за финансиране;

- **1993 г. – “Първи” законов акт, регулиращ финансирането на политическата дейност (L 72/93).** Смесена система на финансиране. Конституционният съд (КС) контролира финансирането на партиите, а Националната изборителна комисия (НИК) контролира предизборните кампании. Впоследствие механизмите за одит на КС се усъвършенстват. Слаб вътрешнопартиен контрол. Неефективни санкции. Неотчетени дарения от страна на бизнеса;
- **1995 г. – Пакт за прозрачност (компонент за ФПД; L 27/95).** Кампания за прочистване, проведена от управляващо едностранно мнозинство (Социалдемократическа партия), което губи своите позиции;
- **1998 г. – Финансирането на политическите партии навлиза в предизборните програми.** Вариант на Закон за финансиране на политическата дейност, изработен от Социалистическата партия (L 56/98). Обещания за реформа, надвишаващи ефекта от въведените промени. Усъвършенстване на процедурите за предоставяне на информация и отчитане на приходи, но санкциите остават неефективни и недоразвити. Смесената система за финансиране остава в сила;
- **2000 г. – Изпълнен с трудности път към въвеждането на забрани за дарения от бизнес компании** (допълнения към нормативната уредба, въведена през 1998 година). Съставът на НИК е разширен и в сила влиза отворена процедура за наемане на персонала. Налагане на по-строги изисквания за отчитане. Въвеждане на задължителни ограничения за бюджета на предизборните кампании. Даренията за кандидати остават извън нормативната уредба, тъй като партиите като цяло, а не техните членове (с изключение на президентските кампании), участват като отделни играчи в предизборната надпревара;
- **2003 г. – Нов Закон за политическите партии (OL 2/2003) и нов Закон за финансиране на политическата дейност (L 19/2003).** Премахната е двойната система за мониторинг. Под ръководството на Конституционния съд започва да функционира ново звено – Отдел за мониторинг на финансирането на политическата дейност, който осъществява надзор както над финансовите отчети на политическите партии, така и над разходите за предизборни кампании. Забранени са анонимните дарения. Започват проверки за съответствието между пазарната цена и реално декларираните разходи. Ефектът на въведените санкции е засилен, но те не са изчерпателно развити на законово равнище и варират от незначителни финансови наказания до неосъществими наказателни санкции. Спазването на разпоредбите остава несигурно.

### **Контекст, стратегия и модел на реформата на финансирането на политическата дейност в Португалия**

В резултат на развитието на законодателството за финансиране на политическата дейност, методите за гарантиране на прилагането



на законодателство в Португалия може да бъде обобщено по следният начин:

- превантивна реформа (липса на големи скандали, липса на обществени искания за реформа);
- реформа, “направена по шаблон” (затворен процес, с несъществен принос от “външни” за системата лица);
- блокови преговори (паричните прагове или увеличаването на общественото финансиране се определят посредством дебат между двете основни партии);
- постепенно надграждане (непрекъснати дребни поправки);
- неограничена законодателна продуктивност (приемане на слаби закони без последствия).

### **Причини за ниското ниво на обществена заинтересованост по въпроса за финансирането на политическата дейност в Португалия**

Защо финансирането на политическата дейност продължава да бъде маловажен проблем според общественото мнение в Португалия? На първо място, причината се крие в ниската разкриваемост, дължаща се на обезпокоителната концентрация на собствеността в медиите, което, от своя страна, ограничава разследващата журналистика и така намалява нейната ефективност. Ниска е и културата на предоставяне на публична информация – вътрешно-партийният дебат и отчетността относно финансирането на политическата дейност са недостатъчни. Почти двадесет години е липсвал законов режим, който да въведе изисквания за предоставянето на информация, а в същото време непрозрачните рутинни финансови практики са били налице. Като следваща причина за ниския интерес на обществеността по въпроса за политическото финансиране може да бъде посочена ниската ефективност на разследването, която произтича от факта, че полицейските и съдебни разследващи органи концентрират своята дейност най-вече върху злоупотреби със служебно положение и финансови злоупотреби. Търговията с влияние при вземането на решения и предоставянето на наследващи се ползи, свързани с финансирането на политическата дейност, не представляват проблем, който да бъде разгледан с приоритет. И не на последно място трябва да се спомене ниската мобилизация на неправителствения сектор – липсват неправителствени организации, развиващи дейност изключително в сферата на противодействие на корупцията (в тази връзка следва да се спомене за неосъществения се проект за създаване на национално представителство на Transparency International). Също така, много малко са представителите на академичната сфера, осъществяващи анализи в полето на корупцията и контрола върху нея. Медийната активност по въпроса за политическото финансиране също е твърде ниска.

### **Обществено мнение в Португалия спрямо партиите и тяхното финансиране**

По въпроса за финансирането на политическата дейност са извършени съвсем малко изследвания. Конкретно национално проучване

по този въпрос няма, а той е поставян в други сравнителни проучвания, които се правят на европейско ниво. Данните от обществената оценка на поведението на партиите са следните:

- *"Партиите са необходими"*: 67% от анкетираните смятат, че партиите са необходими за развитието на демокрацията, докато 12% са на противоположно мнение; 72% смятат, че те са необходими за участието на гражданите в политическия живот, докато 14% са на противоположното мнение; 69% смятат, че не може да съществува реална демокрация без наличието на политически партии, докато 16% са на противоположно мнение (*Сравнителен анализ на избирателни системи 2002 година*);
- *"На партиите не трябва да се вярва"*: 56% от анкетираните смятат, че партиите не се интересуват от проблемите на хората, докато едва 18% считат обратното; 71% смятат, че всички партии са еднакви, докато 21% считат обратното; 73% не вярват на политическите партии, докато 24% имат доверие в тях (*Сравнителен анализ на избирателни системи 2002 година*);
- *"Дистанциране от дейността на партиите, особено спрямо тяхното финансиране"*: 63,8% от анкетираните не са имали активен принос към подготовката на индивидуален кандидат или политическа партия за предизборна кампания; 68% споделят, че никога не са били членове на политически формации; 84,1% декларират, че никога не са подкрепяли с финансови средства предизборни кампании (*Обзор Азия-Европа 1999 година*).

Общественото мнение, обаче, е много променливо и сложно, и трудно може да се извлече представителна информация по такива въпроси. Например: много от гражданите декларират, че не вярват на партиите, много от тях не са се занимавали с партийна дейност нито в миналото, нито сега, но тогава защо тези хора все пак ги интересува дали има политическа олигархия, ако изобщо не им се занимава с дадена партия? В този ред на мисли има и още един пример: 63 % от гражданите споделят, че никога активно не са помагали на кандидат или политическа партия по време на предизборна кампания, 68 % признават, че никога няма да станат партийни членове, а 63 % твърдят, че никога не са помагали с пари на определена партия. Проблемът е, че съществуват отчети на политическите партии, където се отчитат големи суми, които са дарения на физически лица, а в същото време голям брой граждани декларират, че никога лично не са давали пари за партийно финансиране. Следователно, ако гражданите отричат участието си във финансирането на политическите партии, то съществуват два важни въпроса, на които следва да бъде потърсен отговор:

- Защо партиите увеличиха дела на индивидуалните дарения в годишните си отчети?
- Кой е източникът на даренията и паричните средства, получени от политическите партии през последните години?

### **Ново начинание за мониторинг?**

Все още е рано да се направи прецизна оценка на провалите и

успехите на новата система за мониторинг в Португалия. Въпреки това, вече могат да бъдат изведени някои важни констатации.

Премахната е двойната система за мониторинг. През 1993 година е създаден нов Отдел за мониторинг на финансирането на политическата дейност (ОМФПД) към Конституционния съд, но тогава той все още изпитва трудности да установи своето място в една картелизирана политическа система, която в продължение на близо две десетилетия е работила в отсъствието на правна рамка, регламентираща финансирането на политическата дейност, както и близо 30 години без каквато и да е форма на активен външен мониторинг над финансовата дейност на политическите партии. Осъществяването на одит на партийните отчети влиза в действие едва през 1994 година (което означава, че в период от 20 години е съществувало неотчетено финансиране на политическата дейност). Това е не особено благоприятен терен за осигуряване на стандарти за финансиране на политическите партии (в предоставените отчети липсва детайлизирана и консолидирана информация и доказателства).

ОМФПД не притежава финансова автономия. Той е зависим от бюджета на Конституционния съд, което ограничава възможностите му да предприема смели и иновативни мерки, като например изграждането на голяма база данни в Интернет с цялата съдържаща се информация, която да е публично достъпна.

Една от тенденциите в работата на ОМФПД е да не навлиза в открити конфликти с партиите и със своя принципал – Конституционния съд. Партиите очевидно са недоволни и загрижени от активността на новото звено за мониторинг. Успяват да изразят своето безпокойство пред председателя на Парламента, който от своя страна осъществява натиск върху съдийския състав на Конституционния съд (който се избира на политическа основа) да ограничи дейността на Отдела.

Ръководният състав се формира на базата на крехки политически баланси. Няма членове с оперативни разследващи правомощия, ниско е експертното ниво по въпросите, свързани с финансирането на политическата дейност (освен членовете с дългогодишен опит). Наред с това, липсват достатъчно кадри за ефективното изпълнение на дейността му.

Подобно на Националната изборителна комисия (НИК), ОМФПД все още е обособено и малко централно звено, докато повечето нарушения се осъществяват на местно ниво, т.е. липсват децентрализирани структури или офиси за контакт. Липсва и система за оплаквания: някои жалби, свързани с финансирането на предизборни кампании все още са под юрисдикцията на НИК. ОМФПД все още не е създал собствена система за оплаквания. Следва да се отбележи и липсата на свободен достъп до систематизирана информация, а наличната информация не е подходяща за непосредствено консултиране от граждани. Необходимо е да се премине през дълъг процес на одобрение и утвърждаване от Конституционния съд. Форматът на публикуване на информацията не е съобразен с гражданите и не може да послужи за сравнение.

ОМФПД все още не е изградил и своя коалиционна стратегия за осъществяване на партньорство с други държавни агенции, чиято дейност е важна за хода на този процес. Отношенията с медиите са трудни, отчасти поради склонността на някои журналисти да търсят сензации и тяхната липса на информираност по отношение на политическите последици от някои действия.

**Ефективна ли е дейността на съда в случаи на корупция в сферата на финансирането на политически партии/предизборни кампании?**

Въпреки постиженията в законодателството относно финансирането на политическата дейност, съществуват и някои негативни страни в съдебното разрешаване на проблема. Някои от тях са следните:

- ограничените и недостатъчно подробно регламентирани правомощия на главния прокурор (Procurador Geral da República) и НИК за приложение на принципа за "обективност и безпристрастност при участие в предизборни кампании";
- правомощията на първоинстанционните съдилища да налагат наказания за финансови нарушения или злоупотреби с обществени средства са ограничени от самото начало (правен минимализъм и слаба тежест на предишната законодателна уредба, правни стандарти срещу обществена легитимност; задръстване на съдилищата с дела);
- липса на контрол върху листите, в които се вписват даренията (парични и в натура) за отделните кандидати (особено по време на местни избори);
- липса на контрол върху забраната за кампании, осъществявани от институциите на властта (нужда от разширяване на юрисдикцията по правния смисъл на разходите за предизборни кампании);
- липса на контрол върху финансовата дейност на децентрализираните партийни структури.

В заключение, следва да се подчертае, че добрата практика не се постига, като се разчита на една единствена действаща институция. Добрата практика предвижда усвояването, редовното и неселективно поставяне в действие на една комплексна рамка от норми, правила, мерки и институции, една част от които да се занимават директно с финансовото поведение на партиите и кандидатите, а друга да съсредоточава своите усилия върху структурните проблеми в повишаването на предизборните разходи или да изследва обстойно връзката между частни и политически действащи лица. Компонентите на една действаща и заслужаваща доверие контролна рамка са познати както на аналитици, така и на практики. Тяхното усвояване обаче не е само формално, но и все пак зависи от редица политически фактори. В тази връзка могат да се изброят някои от предпоставките за успех за разрешаването на разглеждания проблем: консенсус върху приетите мерки (изработени след по-широка обществена дискусия); обособени и всестранни реформи (вместо частични промени, извършвани на всеки две години); динамично законодателство,

позволяващо размах в дейността на органите за мониторинг; органи за мониторинг, създаващи финансово акредитирани системи за насърчаване на политиките на прозрачност и отчетност в управлението; едностранни инициативи за самоограничение на предизборните разходи и реформи за подобряване на етичните вътрешно-партийни стандарти; партньорство между партиите и институциите за мониторинг; обучение на финансови агенти (тяхното формиране и ръководство); и на последно място, но не по важност, откритост на различните дискусии, предхождани прилагането и промените на законодателството за политическото финансиране от политически неутрални експерти в тази сфера (като публично-длъжностни лица, магистрати, академици и журналисти). Външни консултации (относно това какви финансови стандарти трябва да бъдат отнесени към партиите, техните лидери и кандидатите за тях, и какви механизми трябва да се създадат, за да гарантират тези стандарти) също може да помогнат за подобряването на мерките за контрол на финансирането на политическата дейност. В тази връзка, външните на системата експерти играят важна роля във възпирането на неетичното поведение в политиката чрез създаването на обсерватории за мониторинг по изпълнението на тези стандарти и чрез отчитането на постигнатите резултати.

## Приложение

**Таблица 1: Очаквани и неочаквани резултати от регулацията на политическото финансиране**

Подход/ Инструменти	Приложими принципи	Очаквани резултати	Непредвидени последиви
Ограничения на определени дарения	Равнопоставеност	Ограничено финансиране	Повишават нивото на неформални отношения (недекларирано финансиране)
Забрани за определени дарения	Почтеност	Ограничаване на източниците на риск	Увеличават нивото на сложност на финансовите трансфери и механизми
Ограничения на разходите	Равнопоставеност	Ограничаване на културата на прекомерно изразходване на средства	Неотчетени прекомерни разходи

Оповестяване на информация	Прозрачност/ отчетност	Обществен контрол и предаване на отчети в предвидените срокове	Ограничен достъп до информация, неточни отчети, непредставени в съответните срокове
Обществено финансиране	Равнопоставеност/ отчетност/ почтеност	По-малко корупция, по-добър контрол, плурализъм и иновации	Малък ефект върху частното финансиране: зависимост от големи индивидуални донори, фалшиви независими кандидатури
Независими правоприлагащи институции и агенции за контрол	Равнопоставеност/ отчетност/ почтеност	Редовни и ефективни проверки на партийните сметки и финансови действия	Изясняване на официалните взаимоотношения и понижаване нивото на неформалните
Наказателни санкции	Почтеност	Налагане на стандарти за уместното ниво на финансиране в политическия живот, както по отношение на търсенето, така и по отношение на предлагането	Трудни за въвеждане, намаляват значението на контрола, нарушават доверието в законите, регулиращи политическата дейност

Част трета

СТАНДАРТИ И МЕХАНИЗМИ  
ЗА  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ  
НА ПОЛИТИЧЕСКАТА  
КОРУПЦИЯ

## Политическата корупция в България (Резултати от социологическите изследвания на Асоциация “Прозрачност без граници”)

Доц. д-р Антоний Гълъбов

*“Корупцията процъфтява в системи с голям брой административни трудности и източници на монополна власт в управлението...*

*Съществува опасност корупцията да стане толкова широко разпространена, че да подкопае и унищожи достиженията на самия преходен период...*

*Самият приватизационен процес, въпреки че категорично намалява корупцията, като свежда до минимум участието на държавата в икономиката, може първоначално да бъде източник на корупционни действия при опитите на инвеститорите да заемат позиция на съответния пазар.”*

Джереми Поуп<sup>1</sup>

### Увод

Посттоталитарното развитие на българското общество определи запазването на изключително същественото влияние на политическия процес върху всички сфери на обществения живот. Независимо от последователните усилия за ограничаването на държавното влияние върху икономиката, въпреки изграждането на множество регулаторни органи, които би трябвало да гарантират условията за свободна конкуренция, все още крайните резултати остават зависими от скрити монополни или олигополни зависимости. Най-същественият системен проблем в посттоталитарното развитие на България продължава да бъде прекалено широката “сива зона” между бизнеса и политиката, определена от възприемането на политическата кариера като нискорисков и високодоходен бизнес, а на частната стопанска инициатива – като на средство за пряко въздействие върху процеса на вземане на решения. В тази сива зона се генерира неприемливо висок корупционен риск, който компрометира равенството на гражданите пред закона и възможността за легитимно политическо представителство на обществените интереси.

Твърде широката “сива зона” между бизнеса и политика позволява проектирането на различни стратегии за отстояване на корпоративни интереси чрез ограничаване на достъпа до публична информация и неутрализиране на усилията за разширяване на сферите на граждански контрол и участие в процеса на взимане на решения. В този контекст, ключово значение за противодействие на политическата корупция

---

<sup>1</sup> Поуп, Дж. 2004. Противодействие на корупцията. Елементи на националната система за почтеност, Том I, Transparency International Source Book, Асоциация “Прозрачност без граници”, София.



и в същото време – за изграждане на демократични условия за граждански контрол върху процеса на вземане на решения придобива приемането и прилагането на стандарти за отчетност, публичност и прозрачност на партийното финансиране. Това е само една от формите на функциониране на политическата корупция, но именно в полето на тези нелегитимни зависимости се генерира най-същественият риск пред демократичния политически процес, който води до криза на доверието в институциите, апатия и отказ от правото на равноправно участие в политическия процес за съществени групи от избиратели. Именно затова проблематизирането на политическата корупция и ефективното противодействие спрямо нейните проявления в българското общество трябва да започне с налагането на принципите на отчетност, публичност и прозрачност при финансирането на политическите партии и техните предизборни кампании.

Досегашните изследвания и наблюдения, реализирани в рамките на различни проекти и програми на Асоциация "Прозрачност без граници" показват че, в общественото мнение доминира представата за политическа корупция, изчерпваща се с подкуп и злоупотреба със служебно положение. Тези две фигури на политическата корупция без съмнение присъстват в публичното пространство, но все още липсва обществената представа за тяхната свързаност в процеса на търговия с влияние. Именно затова често извън общественото внимание остават примери на сложни корупционни мрежи от зависимости, които в крайна сметка водят до съществено оцеляване на обществения интерес и трайно дефаворизиране на големи групи от българското общество. Все още свободната конкуренция, равенството на всички граждани пред закона и гражданският контрол върху процеса на вземане на решения продължават да бъдат възприемани от общественото мнение като добри пожелания, които са неприложими в българската практика. На това разбиране се основава и част от публично демонстрирания скептицизъм по отношение на систематичните усилия за налагане на принципите на отчетност, публичност и прозрачност в изборния процес и в дейността на политическите партии.

Двойственият режим, в който се развива регулацията на отношенията между политическите партии и основните източници за финансирането им, често води до ограничаване на границите на публичност по отношение на източниците и размера на средствата, които партиите използват за упражняване на своята дейност, както и при подготовката и участието си в предизборни кампании. Общественото мнение у нас продължава да възприема корупцията като морално осъдителен, но социално ефективен начин за достигане до дефицитни ресурси, а връзката между парите и политическите партии – като корупционни по принцип. В този смисъл в българското публично пространство, както и в законодателната рамка на политическия процес, продължава да липсва ясен отговор на въпроса за реалните финансови потребности на една политическа партия. Масово е разпространено разбирането, че политическата дейност не трябва да бъде обвързана с финансови условия, но практиката показва, че легитимното

функциониране на партиите налага генерирането на все по-съществен финансов ресурс. От една страна, политиката и парите се мислят като морално неприемливо свързани чрез представата за “консумирането на властта”, а от друга – липсва обществено значима и валидна представа за нормата на подобни отношения и за функционално присъщите разходи за политическа дейност.

Публичният дебат за политическата корупция остава прекалено широк в тази среда и корупцията за пореден път се превръща от реален функционален проблем на българското общество във всеобщо обяснение за високата социална цена на посттоталитарната социална трансформация в България. Без съмнение, преодоляването на този комплекс от взаимосвързани негативни нагласи налага изработването на стандарти, чрез които да се реализират нормите на отчетност, публичност и прозрачност при партийното финансиране. Постигането на подобна цел предполага реализирането на систематични усилия за постигане на проверимост, валидност и обществена подкрепа за методите и инструментариума, чрез които се идентифицира корупцията и стратегическите насоки, в които могат да бъдат търсени решения за противодействие на корупцията. Резултатите от изследователската програма на Асоциация “Прозрачност без граници”, свързана с повишаването на прозрачността при партийното финансиране, предоставят възможност за оценка на актуалното състояние на проблемите, свързани с политическата корупция, както и за предприемането на целенасочени усилия за изграждане и утвърждаване на публични стандарти за ефективно противодействие на политическата корупция.

### **Индексите за прозрачност при финансирането на партии и предизборни кампании. Методология и инструментариум**

Възприятието за разпространението на корупцията без съмнение представлява един от най-съществените елементи на всяка социална диагностика и политика за нейното противодействие. През изминалите десетилетия в социалните науки, изследващи човешкото поведение и общественото мнение, съществува единоподушие по отношение на така наречената “Теорема на Томас”, според която, ако хората определят дадени ситуации като реални, то те стават такива в своите последици. В този смисъл повишеното усещане за разпространеност на корупцията, предизвиква съществени промени в поведението на големи групи от хора и институции, които адаптират стратегиите си спрямо собствените си оценки за разпространеността на корупционните практики.

Международният индекс за възприятие на корупцията (Corruption Perception Index), реализиран от най-голямата световна мрежа за противодействие на корупцията Transparency International, представлява система от социологически изследвания, съчетаващи експертни оценки и резултати от проучвания на общественото мнение. Първият по рода си Индекс за възприятие на корупцията, създаден преди единадесет години, позволява да бъдат изградени устойчиви прагове на сравнимост по отношение на страни, намиращи се в качествено различни позиции

по отношение на отчетността, публичността и прозрачността на управлението. Международният авторитет и влияние на CPI определя огромното значение на усилията за стандартизация и унификация на критериите за максимално обективна и безпристрастна оценка за обхвата и динамиката на обществените нагласи по отношение на корупционните практики.

За първи път в рамките на международната мрежа на Transparency International, Асоциация "Прозрачност без граници" създаде два кореспондиращи помежду си индекса, които са ориентирани към измерването на равнището на прозрачност при финансирането на политически партии и на предизборни кампании. Подходът, приложен от българското представителство на Transparency International, преодолява трудностите, с които се сблъскват други подобни изследователски стратегии. В него е установен оптимален баланс между субективна информация и оценки на различни групи от експерти, от една страна (подход, който се реализира в пълнота при CPI) и усилията за определяне на обективни критерии, които позволяват адекватна оценка за регистрираните представи и възприятия, свързани с разпространението на корупцията в национален мащаб – от друга.

В България съществува двоен режим за финансиране на политическите партии – единият, чрез който се осигурява контрол върху финансирането на политическите партии като постоянно действащи организации, и електорален, при който се осигурява контрол върху финансирането на политическите партии, участващи в предизборни кампании. Законодателната рамка на регулярното и електорално финансиране е различна, доколкото в първия случай се прилагат разпоредбите на Закона за политическите партии, а във втория – специалните закони, уреждащи организацията и провеждането на парламентарни, президентски и избори за местни органи на властта. Тази двойственост в законодателната база наложи изграждането на два индекса – Индекс за прозрачност при финансирането на политическите партии и Индекс за прозрачност при финансирането на предизборни кампании.

Индексите за прозрачност при финансирането на политически партии и предизборни кампании се изграждат на базата на субективните оценки и възприятия, от една страна, и анализ на обективна информация, отнасяща се до процедурите за отчетност и контрол върху партийното финансиране – от друга. По този начин подходът на българското представителство на Transparency International гарантира съпоставимост с резултатите от CPI и подлежи на верификация и валидизация спрямо съществуващата обективна информация за поведението на политическите партии<sup>2</sup>.

За разлика от CPI, при който броят на експертните изследвания може да варира от 3 до 7, при индексите на Асоциация "Прозрачност без граници" броят на експертните изследвания е фиксиран на 4, които

---

<sup>2</sup> TI Bulgaria, 2004. Measuring the transparency of political party financing in Bulgaria, In: Global Corruption Report-2004. Special focus: Political Corruption, Transparency International, pp. 298-299.

регистрират нагласите и оценките на представители на политическите партии, бизнеса, гражданския сектор и медиите. Оценката за степента на отклонение спрямо принципите за отчетност, публичност и прозрачност при финансирането на политическия процес се изгражда на базата на единен теоретичен модел на двата индекса и подлежи на многократна проверка и контрол. Това е едно от съществените предимства на индексите, разработени от Асоциация “Прозрачност без граници”, което позволява публичен и научен контрол върху качеството на подобна експертиза.

### **Индекс за прозрачност при финансирането на политически партии**

Индексът за прозрачност при финансирането на политическите партии (ИПФПП) отразява степента на отчетност и публичност на приходите и разходите на партийните организации. Той представлява съставен индикатор, който включва два типа информация. Първият компонент на Индекса включва информация за равнището на *отчетност*, а вторият – за нивото на *публичност* в дейността на политическите партии. В своята цялост двата компонента изграждат обобщената представа за *прозрачност* при финансирането на политическите партии. Информацията по първия компонент на Индекса се формира на базата на обективната картина, установена и разпространявана периодично в докладите на Сметната палата за редовността и структурата на отчетите, предоставени от политическите партии за получените и изразходвани от тях средства. Стойността на този показател се определя като съотношение между партиите, представили в срок своите отчети в Сметната палата спрямо всички официално регистрирани политически субекти. Паралелно се оценява и структурата на приходите и разходите, декларирани от политическите партии като база за сравнение и оценка за ефективността на управление на партийните организации<sup>3</sup>.

Вторият основен компонент на Индекса включва обобщена информация от проучванията, проведени по метода на експертна оценка<sup>4</sup>, ориентирани към възприемането и оценката за степента на прозрачност и гаранциите за отчетност във финансирането на политическите партии. Тук водещо място имат резултатите от проучванията на избраните четири целеви групи. На двата типа информация е придадено еднакво значение при изграждането на стойността на Индекса. Формираните оценки (изчислени на базата на четирите експертни проучвания и анализа на статистическите данни) се обобщават до единна стойност на съставния индикатор, който определя окончателната стойност на индекса

<sup>3</sup> Тази част от обективната информация най-общо представя структурата на приходите и разходите на партийните организации и има значение при изработването на цялостния Индекс. Разчитаме при работата с тази част от информацията от докладите на Сметната палата да успеем да реконструираме “топографията” на финансовите източници и сферите, в които най-често набраните средства са “инвестирани”.

<sup>4</sup> В социологическата литература така нареченият метод на експертните оценки определя като “експерт” всяко лице, притежаващо специфично познание за предмета на изследване, което притежава необходимата информация и е пряко или непряко участващ, или засегнат от изследваното явление.

в границите между екстремните хипотетични стойности – 0 (пълна липса на прозрачност) и 10 (максимална стойност на прозрачност).

Теоретичните индикатори на изследването са структурирани на две нива. Първото ниво обхваща категориите *информираност, опит и оценка* на изследваните лица за практиката на финансиране на политическите партии в България. Всяка една от тези категории е операционализирана до съответен набор от емпирични индикатори, а те, на свой ред, са формулирани като въпроси в полустандартизираното интервю.

Втората група от теоретични индикатори има резултативен характер и включва категориите *социална компетентност, готовност за участие и представа за промяна*. Чрез тяхното изграждане се търси възможност за гарантиране на сравнимост на получените резултати и оценка на очертаващите се тенденции.

В изследването като *експерти* се определят четирите основни групи, имащи непосредствено отношение както към практиката при финансиране на политическите партии, така и към нейната интерпретация. При техния подбор сме се ръководили от специфичните им позиции в изследвания процес.

Първата група, чиито мнения и оценки представляват интерес, е групата на *предприемачите*. Представителите на частната стопанска инициатива са основен субект в процеса на финансиране на политическите партии, но в същото време са и обект на натиск от страна на политическите субекти на местно и национално равнище за предоставяне не само на финансови средства за предизборни кампании, но и на широк кръг от услуги. Практиката показва, че проблемите, които привличат общественото внимание и позволяват устойчивото съществуване на съмненията за нелегитимно финансиране на политическите партии, са свързани преди всичко с отношенията между *частната стопанска инициатива* и политическите партии.

Втората изследвана група, която формира субективния (или перцептивния) компонент на Индекса за прозрачност при финансиране на политическите партии, са *организациите с идеална цел*, които функционират като граждански коректив или като съпътстващи структури и ресурсни центрове за политическите сили. Те могат да бъдат разделени на две групи – такива, които изпълват с реално съдържание идеята за гражданска инициатива и представляват организации с идеална цел, ангажирани с публичен контрол върху управлението, и пара-политически формации, които индиректно подпомагат дейността на политическите партии, генерират и инвестират финансови средства, необходими за функционирането на политическите партии и за участието им в избори.

Третата група е съставена от представители на самите *политически партии*. В условията на съществуващото специализирано законодателство за финансиране на политическите партии проучването на механизмите и практиката за обществено финансиране на политическите субекти се реализира в съответствие със закона и се контролира от Сметната палата. Онова, което представлява интерес тук е как

ръководните и контролни органи на политическите партии на централно и местно ниво определят практиката си на финансиране в контекста на съществуващото законодателство и с оглед на постигането на собствените си цели.

Четвъртата група от експерти, чиито оценки притежават изключително съществено значение, е групата на журналистите. В изследването са включени *журналисти* от местни, регионални и национални медии. Тяхната специфична позиция в политическия процес им позволява както да формират свое мнение за равнището на отчетност, публичност и прозрачност, така и да формират обществени нагласи в тази насока. В същото време, практиката показва, че политическите партии все по-често инвестират средства в диалога си с медиите и в усилията си да поддържат открит диалог с обществото. В рамките на тази практика медиите имат не само ролята на информирани наблюдатели, но често и на партньори на политическите партии.

Всяка от представените групи има специфично място и роля в процеса на легитимно и нелегитимно финансиране на политическите партии, както и при формирането на общественото мнение по отношение на отчетността, публичността и прозрачността на политическия процес в България. Групата на предприемачите би могла да бъде характеризирана като непосредствено включена в този процес и често като обект или субект на нерегламентирано взаимодействие с политическите субекти. Хипотетично бихме могли да опишем позицията на тази група чрез две основни фигури – като “изпълнител”, осигуряващ необходимите средства за политическата партия или като “възложител”, който предоставя определени средства и услуги, за да си осигури политическа протекция. И в двата случая частният бизнес има важно място в изследвания процес. Именно затова при съставянето на Индекса бе отделено съществено внимание на оценките и мненията на тази група.

Представителите на самите политически партии и на техните контролни органи са преки участници и ползватели в процеса на финансиране. Именно затова, по отношение на изразените от тях мнения и оценки, експертната оценка установява: а) степента, в която те са готови свободно да коментират източниците си на финансиране; б) в каква степен идентифицират като форма на корупция предоставянето на безплатни услуги и в) как оценяват ефективността на системата за оценка и контрол, изградена в законовата база. В оценката им за надеждността на цялостната система за финансиране и контрол може да бъде установено до каква степен политическите партии определят като значимо взаимодействието си с останалите субекти и какво е общото равнище на отчетност, публичност и прозрачност в процеса на партийно финансиране.

Организациите с идеална цел, които работят съвместно с политически партии и подпомагат процеса на постигане на техните цели, представляват интерес от гледна точка на разнообразието на форми за набиране на средства и за предоставянето им за дейността на съответната политическа партия. Чрез използваните подходи за набиране на

средства, разширяване на обществената подкрепа и структурата на "услугите", които те предоставят на политическите организации, можем да реконструираме съществена част от недостъпната по друг начин информация за реалните параметри на финансирането на политическите партии.

На пръв поглед журналистите са извън непосредствената система за финансиране на политическите партии. Подобно разбиране се нуждае от прецизиране. Данните от доклада на Сметната палата за структурата на разходите на партиите и коалициите, участвали в изборите за 39-то Народно събрание показват, че най-голяма част от отчетените средства (повече от половината от всички деклариран разход) е изразходвана за заплащане на съобщения в медиите. От друга страна, журналистите са основен субект при изграждането на информирано обществено мнение за системата за финансиране и контрол върху разходите на политическите партии и естествен партньор в усилията за ограничаване на корупцията в политическия процес. Ако към всичко това добавим и масово разпространената практика, насочена към привличането на журналисти (по идейни или материални съображения) в дейността на политическите партии, имаме основание да твърдим, че макар и с най-малко влияние върху непосредствената практика на финансиране на политическите партии, журналистите представляват значима група за целите на настоящия проект.

### **Методика**

При обработката на получените резултати водещо значение има генерирането на обобщени стойности в съответствие с посочените теоретични и емпирични индикатори. В самата процедура за съставяне на въпросниците е избегната възможността отговорите на отделен въпрос да бъдат интерпретирани сами по себе си. Този подход създава допълнителни гаранции за анонимността на отговорите и в същото време – за консистентността на показателите.

Тази процедура на обработка на резултатите гарантира в максимална степен съхранението на личното мнение на анкетираните лица, осигурява надеждност и проверимост на получените резултати и, в същото време, позволява постигането на високо равнище на съвместимост и сравнимост с други показатели от този вид като Индекса за корупцията на Transparency International.

Представители на всяка една от избраните четири експертни групи са интервюирани чрез въпросник за полустандартизирано интервю. Всеки анкетор разполага с детайлно разработена индивидуална регистрационна карта за всяко проведено интервю, в която се отразяват получените отговори. В регистрационната карта е предоставена възможност на всеки от анкеторите да изрази личните си впечатления от проведеното интервю след неговото приключване и в отсъствие на анкетираното лице.

При подбора на групите за провеждането на пробното проучване са следвани определени изисквания. От групата на работодателите са

анкетирани представители на частния бизнес (със 100% частно участие във фирмата), предприемачи в частни предприятия с държавно участие под 50% от капитала на дружеството и такива с държавно участие над 5 % (които по закон нямат право да финансират партии и коалиции в условия на предизборна кампания, но често са обект на политически натиск за осигуряване на средства и услуги при функционирането на политически партии и най-често на партии, представени в управлението).

Изследвани са представители на всички организации с идеална цел, подпомагащи дейността на политически партии, работещи на територията на съответната община, както и такива, които включват в своята мисия гражданско образование, повишаване на избирателната активност, разпространяване на информация, развитие на гражданския контрол и участие в процеса на взимане на решения. Досегашната практика показва, че сравнително малка част от “партийните фондации” разполагат с развита структура на територията на страната.

Във всяка община са подбрани представители на местното ръководство и на контролните съвети на всички парламентарно представени политически сили в Народното събрание, както и в местния Общински съвет. Макар и рядко, в местната власт успяват да намерят място и политически сили, които не са парламентарно представени.

В хода на теренното проучване са анкетирани представители на всички местни, регионални и национални печатни и електронни медии. От всяка медия е избран по един представител; там, където е било възможно, това е журналист, който коментира политическите процеси в региона и страната.

Структурата на въпросника предполага възможността за логическа проверка на посочените отговори, а избраната процедура за изграждане на съставни теоретични индикатори осигурява възможности за намаляване до минимум на значението на техническите грешки и установените при логическия оглед несъответствия. Във въпросника са включени около двадесет общи и специфични въпроси, които позволяват както набирането на специализирана информация, така и възможността за сравнение между отделните изследвани групи.

На всяка от групите е приписан съответен относителен дял в изграждането на общия Индекс за прозрачност при финансиране на политическите партии. Доколкото отдаваме по-голямо значение на изразените мнения и оценки от страна на представителите на частния бизнес, обобщените резултати от изследването на тази група съставляват 30% от общата стойност на индекса. Данните за политическите партии и за организациите с идеална цел, работещи съвместно с политическите сили формират по 25%, а мненията и оценките на журналистите представляват 20% от общата стойност на Индекса. Получените резултати обработени като на всеки отговор са определени цифрови стойности от 0 до 10.

Логиката на обработка на резултатите следва прехода от индивидуална към съвкупна информация, а след това и към определяне на усреднена стойност за общия индекс. Резултатите са обобщени



първо в рамките на съответната група от експерти. По този начин, като междинен продукт, разполагаме с обобщеното мнение на отделните експертни групи, за които поотделно се определя стойност на съставния индикатор. На свой ред, субективният компонент на Индекса за прозрачност при финансирането на политическите партии е изграден на базата на резултатите от всички изследвани експертни групи.

Окончателната стойност на Индекса е определена като средна аритметична стойност на сбора от съставните индикатори за субективния и обективния компонент. Доколкото приемаме, че тези две големи категории от информация и оценки в съизмерима степен определят общото равнище на отчетност, публичност и прозрачност на партийното финансиране, те са получили еднаква значимост при съставянето на окончателната стойност на Индекса.

### Резултати

Динамиката в развитието на мненията и оценките на експертите по основния блок от въпроси, върху който се формира стойността на Индекса, очертава параметрите на една устойчива нагласа, определяща степента на прозрачност при финансирането на политическите партии. Сравнението по години на обобщените оценки, изразени от четирите експертни групи, показва висока стойност на негативните оценки по отношение на прозрачността в партийното финансиране. Въсъщност, независимо от вътрешната диференциация в мненията и оценките на експертите, се запазва общото разбиране за липсата на необходимата отчетност, публичност и прозрачност при финансирането на политическите партии.

### Таблица № 1

**Смятате ли, че финансирането на дейността на политическите партии у нас е прозрачно в достатъчна степен?**

Отговори	Период	2003	2004	2005
- да, напълно		0,7 %	1,9 %	1,5 %
- да, но има още много неща, които трябва да бъдат направени		11,6 %	9,8 %	8,3 %
- трудно е да се прецени		8,0 %	7,4 %	20,6 %
- по-скоро не		26,8 %	34,3 %	42,3 %
- категорично не		52,9 %	46,6 %	27,3 %

Изцяло положителните оценки леко нарастват, но в същото време колебанието намалява за сметка на рязкото нарастване на неопределеността в оценките на експертите през 2005 година. Независимо от промените през периода на изследване, повече от половината от всички изследвани експерти през периода на изследване, остават на позицията, че партийното финансиране е отчасти или изцяло непрозрачно.

**Таблица № 2**

**Съществува ли у нас, ефективно действаща система за контрол върху финансирането на политическите партии?**

Отговори	Период	2003	2004	2005
- да, напълно		0,7 %	1,5 %	2,4 %
- да, но тя не е достатъчно ефективна		20,3 %	17,2 %	17,0 %
- трудно е да се прецени		9,4 %	10,8 %	14,2 %
- по-скоро не		26,1 %	30,8 %	40,3 %
- категорично не		43,5 %	39,7 %	26,1 %

Подобна е и картината, отразяваща отношението към ефективността на съществуващата система за контрол върху финансирането на политическите партии. Положителните оценки остават изключително ниски за сметка на постоянно високия дял (повече от 60% за целия наблюдаван период) на експертите, които приемат, че такава система не е ефективна.

**Таблица № 3**

**Съществуват ли, според Вас, механизми за ограничаване на незаконното финансиране на политическите партии?**

Отговори	Период	2003	2004	2005
- да		12,3 %	11,8 %	5,1 %
- съществуват, но не се прилагат в достатъчна степен		42,0 %	49,0 %	48,6 %
- не		35,5 %	27,9 %	20,2 %
- трудно е да се прецени		10,2 %	11,3 %	26,1 %

По отношение на механизмите за ограничаване на незаконното финансиране на политическите партии, основната част от експертите се обединяват около разбирането, че такива механизми съществуват, но не се прилагат в достатъчна степен. Другата основна група от изразени мнения отхвърля изобщо съществуването на подобни механизми. И в двата случая (които са подкрепени от съизмерим дял от изследваните лица през целия периода на изследването) доминира разбирането за липса на възможности за ефективно противодействие на незаконното партийно финансиране.

Таблица № 4

**Необходима ли е, според Вас, промяна в законовата база за дейността на политическите партии в България?**

Отговори	Период	2003	2004	2005
- да		63,8%	66,7 %	36,4 %
- не		8,7 %	6,8 %	5,1 %
- трудно е да се прецени		27,5 %	26,5 %	58,5 %

Обобщеното мнение на изследваните лица по отношение на необходимостта от законови промени, които да повишат ефективността при контрола върху партийното финансиране, бележи съществено развитие. През 2003 и 2004 година повече от 60% от всички изследвани лица са посочвали необходимостта от предприемане на законодателни инициативи в тази насока. След като през 2005 година бяха извършени промени в Закона за политическите партии, подобна необходимост продължава да се подкрепя от 36,4% от представителите на четирите експертни групи, включени в изследването, но за сметка на това рязко нараства относителният дял на експертите, които се затрудняват да преценят до каква степен необходимостта от законодателни промени е удовлетворена.

Това е обобщената картина на резултатите от реализираното изследване, което съставя Индекса за прозрачност при финансиране на политическите партии. Получените данни дават възможности за оценка на вътрешна диференцираност на картината по отношение на мнението на отделните експертни групи. Предположихме, че представителите на политическите партии ще отстояват тезата за наличие на пълна или поне много висока степен на прозрачност при партийното финансиране, докато на другия полюс (с по-негативни оценки) можем да предположим, че ще се позиционират експертите от неправителствените организации и медиите, а работодателите ще заемат по-умерена позиция. Предварителната изследователска хипотеза, свързана с различните позиции на групите от експерти спрямо процеса на партийно финансиране, бе потвърдена с някои съществени размествания.

Таблица № 5

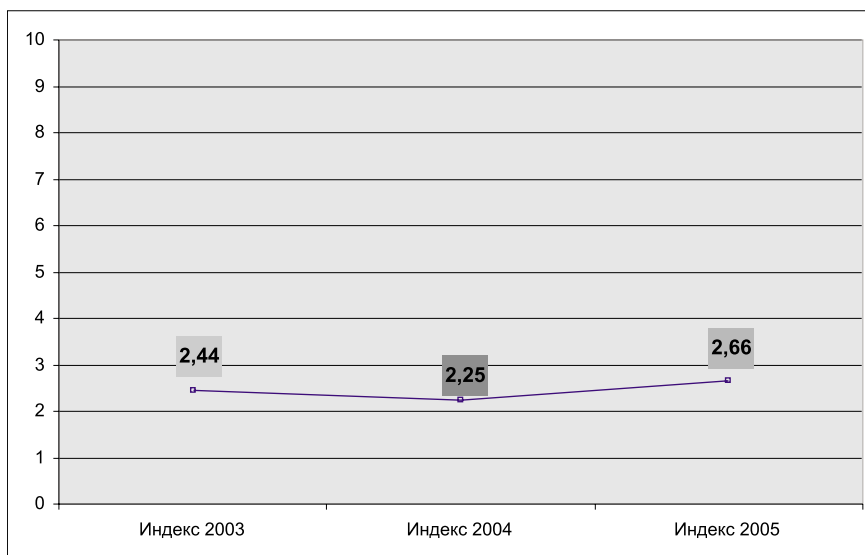
**Стойности на субективния компонент на Индекса по групи експерти за периода на изследването**

Експерти	Период	2003	2004	2005
Партии		2,25	4,01	3,21
Работодатели		0,71	2,25	0,45
НПО		1,30	2,09	1,23
Медии		1,76	1,79	1,20

През първата година от провеждането на настоящата изследователска програма най-критично настроени към степента на прозрачност при финансирането на политическите партии се оказаха представителите на частния бизнес. Острата критичност на бизнеса се запазва и определя най-ниските равнища на субективния компонент през 2003 и 2005 година. Хипотезата ни за завишената самооценка на политическите партии се реализира, доколкото регистрираните стойности сред тази група остават най-високи, но дори през 2004 година, когато сред всички групи се регистрира повишаване на стойностите на субективния компонент на Индекса, те не достигат дори средната стойност от 5,00. Сред експертите от медийния сектор се наблюдава тенденция на намаляване през 2005 година, в сравнение с по-високите, макар и критични стойности, регистрирани през двете предхождащи години. Неправителственият сектор регистрира повишена критичност към равнището на прозрачност на партийното финансиране, с изключение на 2004 година, през която е регистрирано съществено нарастване, макар и в рамките на критично ниските възможни стойности.

Изследванията през периода 2003 – 2005 година очертават тенденция на запазване на устойчиво ниски стойности на оценките за прозрачност на партийното финансиране, измерени чрез Индекса на Асоциация “Прозрачност без граници”.

### Индекс за прозрачност на финансиране на политическите партии в България



0 - липса на прозрачност

10 – максимално ниво на прозрачност

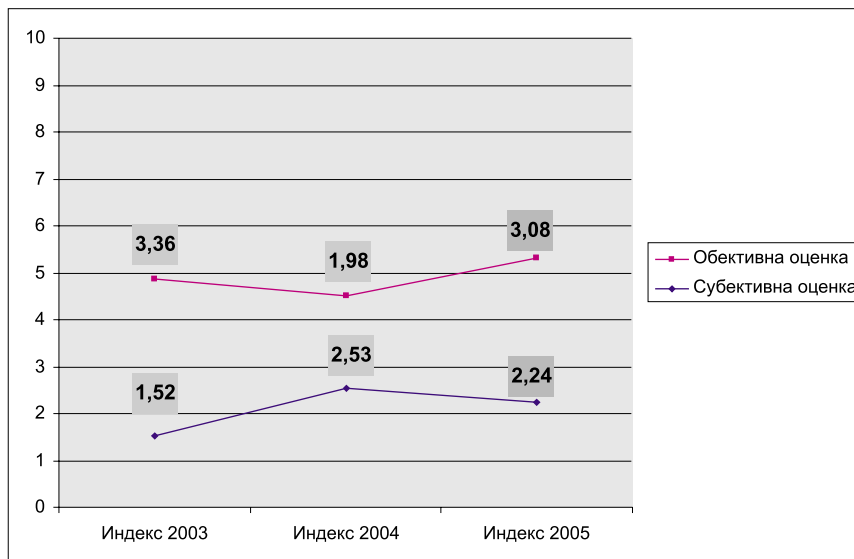
## Таблица № 6

## Стойности на Индекса за прозрачност при финансиране на политическите партии 2003 – 2005

Индекси	Период	2003	2004	2005
Обективен компонент		3,36	1,98	3,08
Субективен компонент		1,52	2,53	2,24
Обща стойност на Индекса		2,44	2,25	2,66

През целия разглеждан период, стойността на Индекса остава критично ниска. Въпреки това, през 2004 година, стойността на субективния компонент надвишава критично ниската обективна стойност, получена в резултат от първия демонстративен отказ на регистрираните политически партии в България да спазят закона, предоставяйки в Сметната палата годишните си финансови отчети. Най-вероятната причина за този резултат е започналата публична дискусия за прозрачността на партийното финансиране, провокирана включително и от широкото отразяване на резултатите от дейността на Асоциация "Прозрачност без граници", както и от критично ниското равнище на измерения за първи път у нас индекс. Тази публична дискусия предизвика и промени в Закона за политическите партии, които бяха посрещнати от обществено мнение като закъснели, но полезни. Само една година по-късно, резултатите от изследванията показват възстановяване на картина, която е по-близка до първоначалното състояние на отношението към степента на прозрачност на партийното финансиране. През 2003 и 2005 година се запазва тенденцията, при която субективният компонент е по-нисък от стойностите на обективния, като по този начин продължава да "тегли" надолу общата стойност на Индекса за прозрачност при финансирането на политическите партии.

### Индекс за прозрачност на финансиране на политическите партии в България - разпределение по основни компоненти



0 - липса на прозрачност

10 – максимално ниво на прозрачност

Ефективността на изследователската програма, както и проверимостта на постигнатите резултати по отношение на първия Индекс за прозрачност при финансирането на политическите партии, бяха доказани по категоричен начин през периода на неговото разработване и практическо приложение. За първи път в публичния дебат по темата за отчетността, публичността и контрола върху партийните пари бе въведен инструментариум, който позволява да бъде измерена, оценена и сравнявана картината на експертните оценки и общественото мнение спрямо обективната информация за готовността на политическите партии да гарантират прозрачност за своето финансиране.

#### **Индекс за прозрачност при финансиране на предизборни кампании**

Практическата реализация на Индекса за прозрачност при финансиране на предизборните кампании (ИПФПК) и законодателната практика за регулация на партийното финансиране в изборния процес чрез специално изборното законодателство определи необходимостта от изграждането на нов съставен индикатор, който да отразява равнището на отчетност, публичност и прозрачност в дейността на партиите, ориентирана към изборния процес. Настоящият индекс, както и общия Индекс за прозрачност при финансиране на политическите партии, създаден от Асоциация “Прозрачност без граници”, е структуриран по модела на международния Индекс на възприятие на корупцията, който

международната организация Transparency International реализира ежегодно в световен мащаб.

Моделът на този Индекс за прозрачност при финансиране на предизборни кампании доразвива някои от основните елементи на първия индекс, но внася и съществени корекции спрямо неговия обхват и чувствителност, съобразени със спецификата на изборния процес. Вторичният анализ на резултатите от изследванията по първия индекс показва, че посоката на развитие е определена от възможностите за разширяване на базисната информация, върху която е изграден неговия обективен компонент. Основната цел в изграждането на този индекс е да бъде осигурена надеждна основа за измерване и сравнение на качеството на предизборния процес от гледна точка на спазването на принципите на прозрачност, отчетност и публичност на средствата, които партиите и коалициите набират и изразходват в хода на предизборната кампания.

Ето защо, в Индекса за прозрачност при финансирането на предизборни кампании бе избран теоретичен модел, който включва три относително обособени блока от индикатори – първите два оценяват равнището на прозрачност според обществените възприятия и поведението на политическите партии в предизборния процес. Третият блок от индикатори има контролни функции. Чрез него трябва да бъде установена степената на устойчивост и надеждност на получената информация, както и да бъде осигурено необходимото равнище на сравнимост на получените у нас резултати с международната практика.

Спецификата на партийното предизборно финансиране налага да бъдат определени равнища на прозрачност както по отношение на набирането на средствата за предизборни кампании, така и при тяхното изразходване. Затова спазването на законовите норми по отношение на отчетността и публичността само по себе си все още не гарантира, че избирателите ще имат възможност да се ориентират в източниците на средствата и партийните приоритети при тяхното използване в хода на предизборната кампания.

Финансирането на политическите партии в хода на предизборна кампания определя в значителна степен техните шансове за присъствие и въздействие върху обществения живот. В същото време, готовността за финансова подкрепа, на която може да разчита една политическа сила, очертава нейната политическа ориентация, влиянието ѝ сред деловите среди и нейния капацитет за развитие. На свой ред, инвестициите, които прави по този начин бизнесът в политиката, определят равнището на готовност за промяна или стремежът към съхранение на статуквото. Може би именно затова прозрачността при финансирането на предизборните кампании остава един от най-деликатните въпроси в процеса на формиране на жизнеспособна и динамична парламентарна демокрация в България.

Но дори и когато законодателната база позволява установяването на публичен контрол и норми за отчетност на партийните пари за избори, винаги съществува "сива зона", която старателно е прикривана,

както от партиите, така и от техните донори. Размерът на тази “сива зона” определя в крайна сметка, обхвата и потенциала за политическа корупция в едно общество. В същото време, формирането на активна обществена подкрепа за установяването на ясни критерии и следването на демократични принципи на прозрачност, отчетност и публичност на финансовите средства, които циркулират в изборния процес, представляват съществена част от приоритетите за противодействие на политическата корупция.

Българската практика показва, че много рядко обемът и произходът на финансовите средства, използвани в предизборните кампании бива предмет на публичен интерес. Партиите и донорите предпочитат да не говорят за това. Същевременно, общественото мнение проявява относително висока степен на търпимост по отношение на прозрачността на финансовите средства, набирани и изразходвани в хода на една предизборна кампания. Този факт е свързан с доминиращия модел на политическа култура и специфичния процес на икономизация на масовото съзнание. Представата за властта и богатството са неразривно свързани в масовите представи на прехода. Именно затова се приема, че онзи, който упражнява властта в обществото може да се възползва в пълна степен от възможностите за преразпределение на богатството и обратното – парите предопределят в огромна степен шансовете за достъп до властта, дори във и независимо от волята на гражданите.

Моделът на политическа култура, който трайно се установява през изминалите няколко години, предполага решението на въпроса за властта да бъде търсено преди всичко чрез мобилизиране на съществен финансов ресурс. Представата за политиката като нискорисков и високодходен бизнес доминира както изявите на политиците, така и устойчивите нагласи в общественото мнение. Именно затова, масово разпространената практика за “купуване на гласове” не се възприема като подмяна на свободната воля и правото на информиран избор за гражданите. Доминиращите представи за бедността и несправедливото разпределение на богатството в обществото, за изначалната несправедливост на самия процес на преход определят по-нисък праг на съпротива срещу проявите на политическа корупция в изборния процес. В максимално опростен вид, тази нагласа предполага необходимостта политиците да “откупват” властта, към която се стремят, заплащайки цената ѝ чрез “раздаването на пари”. В основата на тази нагласа стои пред-модерното разбиране за предизборната кампания като специфичен ритуал на размяна.

От друга страна, в икономически план предизборната кампания може да бъде интерпретирана и като специфична ситуация на преразпределение на крупни за българските условия вътрешни инвестиции. Според различни оценки средствата, които са използвани в хода на предизборните кампании в България, надминават петнадесет милиона лева. Съществена част от тези средства се изразходват в бързо развиващи се сектори на българската икономика. Най-съществени



средства се инвестират в директно потребление на стоки и услуги, в медиите, в производството и разпространението на печатни материали, в туристическата индустрия (хотели и ресторанти), както и в сектора на транспорт и комуникации. Проблемът от тази гледна точка се свежда до разбирането, че съществена част от тези плащания по същество възпроизвеждат "сивата икономика", доколкото се извършват най-често без необходимите счетоводни документи.

Индексът има стойности от 0 (практическо отсъствие на необходимите условия за гарантиране на прозрачност, публичност и отчетност при финансирането на партийната предизборна кампания) до 10 (максимална степен на прозрачност, откритост и отчетност, гарантирана от политическата партия). Окончателната стойност на Индекса се определя на базата на получените стойности за двата основни компонента – общественото възприятие за равнището на прозрачност и степента на публичност и отчетност в действията на политическите партии, след добавянето на информацията от контролния панел от индикатори. Тези три компонента не участват в окончателната стойност на индекса с еднакво относително тегло, тъй като приемаме, че възприятието на избирателите за равнището на прозрачност при финансирането на партиите е определящо.

### Методика

Първият компонент на Индекса – така нареченият *субективния компонент* – се основава на общественото възприятие за равнището на прозрачност при финансирането на партиите и коалициите, участващи в парламентарните избори. В него са включени следните индикатори:

- обща оценка за прозрачност;
- обществена представа за норма на прозрачност;
- представа за цена на предизборната кампания;
- приоритети в използването на финансовите средства;
- оценка за степен на финансова независимост;
- оценка за норма и ефективност на контрола върху процеса на финансиране;
- оценка за ефективността на възможното противодействие срещу формите на незаконно финансиране на предизборни партийни кампании.

Стойността на този първи компонент се определя на базата на две представителни за пълнолетното население социологически изследвания, проведени преди и след края на предизборната кампания за избор на Народно събрание през 2005 година <sup>5</sup>, както и на базата на анкета в Интернет. В съответствие с предварително определена програма за обработка на информацията от изследването, в рамките на скала от 0

<sup>5</sup> Пределекторалното изследване е проведено от Националния център за изучаване на общественото мнение при Народното събрание на Република България по поръчка на Асоциация "Прозрачност без граници", а второто – от агенция "Alpha Research". И двете изследвания отговарят на всички стандартни изисквания за представителност по отношение на пълнолетното население (навършени 18 и повече години).

до 10, е определена стойността на общественото възприятие за степента на прозрачност при предизборното партийно финансиране.

Вторият компонент на Индекса е така нареченият *обективен компонент*, който включва поведението на политическите партии по отношение на прозрачността, публичността и отчетността на финансовите средства, набирани и изразходвани за целите на предизборната кампания. В този компонент са включени три относително ясно обособени групи от индикатори, чрез които е определена степента на отчетност и публичност в поведението на политическите партии. Класификационният критерий, използван при тяхното определяне, е степента на активност на самата политическа партия при гарантирането на необходимата прозрачност, публичност и отчетност в предизборното партийно финансиране. За разлика от обобщената стойност, която регистрират индикаторите за обществено възприятие, стойностите, регистрирани в рамките на втория съставен индикатор са персонализирани и са съставени за всяка една от партиите и коалициите, участващи в изборите. Те позволяват максимално цялостна оценка за реалното поведение на партиите по отношение на публичността и отчетността на предизборното им финансиране.

Първата група от индикатори, които формират стойностите на втория компонент на Индекса, включва действията, които всяка политическа партия, участваща в изборите, е задължена да предприеме според Закона за избор на народни представители (ЗИНП). В тази група попадат всички мерки, които са фиксирани според *минимално необходимия* законоустановен ред за гарантиране на прозрачността при финансирането на предизборните кампании на партиите и коалициите. Неспазването на която и да било от нормите в тази група от мерки представлява явно нарушение на закона, въпреки че ЗИНП не предвижда конкретни санкции.

Това са задълженията, определени според разпоредбите на чл. 71 – 73 от ЗИНП. В тях са определени вида, размера и произхода на допустимите дарения, които могат да ползват партиите и коалициите (чл. 71, ал. 1-4); задължението за откриване на самостоятелни банкови сметки за предизборната кампания (чл. 71, ал. 5); допустимия от закона общ размер на финансовите средства, които могат да използват за предизборната си кампания независимите кандидати, партиите и коалициите (чл. 72) и задължението за предоставяне на отчет и извлечение от банковите сметки пред Сметната палата (чл. 73).

Според модела на настоящия Индекс спазването единствено и само на законовите изисквания гарантира попадането на отделната партия или на нейната кампания в рамките на средните стойности на прозрачност, публичност и отчетност. Причината за това е, че в установените от закона изисквания публичността най-често е опосредствана чрез действията на други институции като Сметната палата, Централната изборителна комисия или Върховния административен съд. Информацията по отношение на тази група от индикатори се набира и систематизира в сътрудничество именно с тези институции, **чрез стандартизиран**

**статистически въпросник.**

Втората група от индикатори, съставлящи стойността на втория компонент на Индекса, включва оценка за "отзивчивостта" на партиите и коалициите. Информацията в този раздел от индикатори е събирана и интерпретирана на базата на публични изявления на представителите на партиите и коалициите, дадени в отговор на конкретни журналистически въпроси. Те са регистрирани чрез **медийния мониторинг**, както и чрез отговорите на специално разработен въпросник за интервю, изпратен от Асоциация "Прозрачност без граници" в началото на предизборната кампания до всички партии и коалиции, участващи в изборите. Получената информация е обработена, първо, от гледна точка на относителния дял на партиите и коалициите, които са се отзовали, а след това – спрямо равнището на конкретност и нивото на отговорност, проявени от партиите.

Третата група от индикатори, които са включени във формирането на втория компонент на Индекса, определят готовността за проактивно поведение на политическите партии и коалиции. Чрез мониторинга на медиите са установени онези партии и коалиции, които сами са представили информация за размера и произхода на финансовите средства в предизборната им кампания, както и онези, които са посочили или публикували списъци на своите дарители. Чрез номинална скала са регистрирани всички форми на набиране на средства, както и обявените от партиите приоритети при изразходването на финансите, осигурени за изборите. Тази информация има допълващ характер, но отразява в много висока степен готовността на партиите за следване на принципите на публичност и отчетност. При установяване на относително високи стойности в първите две групи от индикатори, получената по тези показатели стойност завишава общата стойност на втория компонент на Индекса.

*Контролният панел* представлява трети компонент на Индекса за степен на прозрачност. Верификацията на получените стойности на Индекса предполага необходимост от осигуряването на допълнителна информация, чрез която може да бъде установена достоверността поне на част от получените резултати. В рамките на този контролен панел са реализирани следните изследователски техники на регистрация и анализ:

- чрез **мониторинг** върху електронните и част от националните печатни медии е установен приблизителният размер на средствата, които партиите и коалициите са инвестирали в този тип реклама;
- чрез **мониторинг** върху националните печатни медии са регистрирани всички публикувани данни за цени и предизборни мероприятия, организирани от партиите и коалициите.
- на базата на депозираните в Сметната палата отчети на партиите и коалициите, участвали на парламентарните избори през 2001 година, е изграден **математически модел** за преизчисляване на относителните дялове на разходите, регистрирани при настоящата

кампания в сравнение със структурата на разходите, декларирани в отчетите за регулярното и предизборно финансиране на партиите.

### Резултати

Резултатите, регистрирани в пределекторалното изследване, потвърждават общата тенденция, регистрирана и чрез Индекса за прозрачност при финансиране на политическите партии, но разширяват познанието за степента, в която общественото мнение възприема липсата на прозрачност при финансирането на политическите партии преди парламентарните избори като сериозен проблем. Едва 12,6% от всички изследвани лица посочват, че партийното финансиране изцяло и в по-голямата част от случаите отговаря на критериите за прозрачност.

### Таблица № 7

**Смятате ли, че финансирането на политическите партии за парламентарни избори 2005 е прозрачно?**

- да, напълно	5,5 %
- да, в по-голямата част от случаите	7,1 %
- по-скоро не	20,1 %
- категорично не	46,8 %
- не мога да преценя	20,4 %

Все пак, резултатите показват, че сред около една пета от избирателите (20,4%), въпросът за прозрачността на партийното финансиране все още не представлява съществен проблем или те не разполагат с необходимата информация, за да си съставят собствено мнение. Категорично доминира представата за непрозрачност на финансирането на предизборната кампания на политическите партии, а това на свой ред компрометира смисъла от гражданското политическо участие. Възпроизвеждането на тази нагласа разширява полето и повишава ефективността на последващите корупционни практики.

### Таблица № 8

**Съществува ли у нас ефективно действаща система за контрол върху финансирането на политическите партии?**

- да, категорично	2,4 %
- по-скоро да	5,3 %
- по-скоро не	26,0 %
- категорично не	40,2 %
- не мога да преценя	26,1 %

Регистрираната тенденция се потвърждава и придобива още по-

отчетливи измерения в отговорите на въпроса за ефективността на контрола върху партийното финансиране. Групата от избиратели, които смятат, че подобна система не съществува, се запазва в рамките на около 60% от всички изследвани лица, но делът на онези, които нямат свое мнение нараства до 26,1%. Както и при отговорите на експертите в Индекс за прозрачност при финансиране на политическите партии, в общественото мнение, регистрирано две седмици преди парламентарните избори през 2005 година, доминира разбирането, че не съществува подобна система за контрол или ако определени мерки могат да бъдат възприети като елементи на контрол, то той не е ефективен. Отговорите на следващия въпрос ясно показват каква е обяснителната схема за факторите, които реално регулират поведението на политическия елит, а тази нагласа сама по себе си, дава основания за тревога.

**Таблица № 9**

**Зависими ли са, според Вас, политците от онези, които участват във финансирането на предизборната им кампания?**

- да, напълно	52,4 %
- по-скоро да	28,5 %
- по-скоро не	3,7 %
- категорично не	2,1 %
- не мога да преценя	13,3 %

Повече от половината от всички изследвани лица (52,4%) смятат, че политците са изцяло зависими от онези, които участват във финансирането на предизборната им кампания, а още 28,5% приемат, че такава зависимост до голяма степен е налице. На обратното мнение са едва 5,8% от избирателите, а онези които нямат мнение по въпроса са 13,3%. В контекста на тези категорични резултати, въпросът за механизмите за ограничаване на незаконното финансиране потвърждава доминиращата песимистична нагласа по отношение на шансовете на отчетността, публичността и прозрачността на партийното финансиране в предизборния период.

**Таблица № 10**

**Съществуват ли, според Вас, механизми за ограничаване на незаконното финансиране на политическите партии?**

- да	6,6 %
- да, но не се прилагат в достатъчна степен	21,7 %
- не	41,8 %
- не мога да преценя	29,9 %

При отговорите на този въпрос най-широка е зоната на колебание и неопределеност – 29,9% от изследваните лица, отговорили на този въпрос,

са се въздържали от изразяването на категорично мнение. Очевидно е, че съществува някакво знание за наличието на механизми, чрез които би могло да се ограничи незаконното финансиране, (поне сред онези 21,7% които са посочили този отговор), но и тук доминиращо е разбирането за липса на гаранции за ефективното им приложение.

Регистрираните в предизборния период нагласи и очаквания, свързани с финансирането на партиите, претърпяват незначителни промени в резултатите от постелекторалното проучване. На базата на своя непосредствен практически опит от току-що отминалите парламентарни избори, по-малка част от избирателите е готова да заяви своя категорична позиция, но тенденцията се запазва.

**Таблица № 11**

**Прозрачно ли беше финансирането на партиите в предизборната кампания?**

- да, напълно	3,0 %
- да, но само при някои партии	11,0 %
- определено не	33,0 %
- трудно е да се прецени	49,0 %
- без отговор	4,0 %

Една трета от всички изследвани лица определят като непрозрачно финансирането на политическите партии в парламентарната кампания, но почти половината (49 %) предпочитат да не изразят свое мнение по въпроса. Оптимистично настроени по отношение на прозрачността при финансирането на предизборната кампания са едва 14% от всички изследвани лица. Все пак, в сравнение с регистрираните в пределекторалното изследване нагласи, е налице известно смекчаване и неопределеност в позициите на избирателите по отношение на прозрачността на предизборното финансиране.

Сходно е и разпределението на отговорите на още един въпрос от пост-електоралното изследване, който е насочен към определяне на степента, в която избирателите оценяват като практически значими връзките между политическите партии и техния изборен резултат, от една страна, и финансовите средства, вложени в предизборната им кампания – от друга.

**Таблица № 12**

**Оказаха ли влияние върху изборния резултат парите, които бяха вложени в кампанията ?**

- да, категорично	12,0 %
- да, но само при някои партии	22,0 %
- определено, не	15,0 %
- трудно е да се прецени	47,0 %
- без отговор	4,0 %

Сравнението между отговорите на двата въпроса очертава профила на общественото мнение по отношение на представата за прозрачността в предизборния процес. Относителният дял на онези, които приемат, че парите са оказали пряко влияние върху изборния резултат съпада почти напълно с мнението, че финансирането не е било прозрачно. На свой ред се запазва връзката между разбирането за отминалата парламентарна кампания като прозрачна (мнение, подкрепено от 14% от избирателите) и оценката за независимост на постигнатите резултати от финансовите средства, които политическите партии са инвестирали в предизборната си кампания. По този начин можем да установим със сигурност, че за по-голямата част от българските избиратели *представата за прозрачност на финансирането на предизборната кампания означава липса на влияние на парите върху изборния резултат*. Този извод има съществено изследователско значение, доколкото за първи път имаме достатъчно основания да определим не само обобщената оценка за равнището на прозрачност, но и контекста в който функционира самата представа за съдържанието, което избирателите влагат в своите очаквания.

Резултатите от двете представителни социологически изследвания определят стойността на първия, субективен компонент на Индекса за прозрачност при финансирането на предизборни кампании. Той е едва **1,16** при възможни стойности от 0 до 10. Той е значително по-нисък от средните субективни стойности, измерени по отношение на Индекса за прозрачност при финансирането на политическите партии.

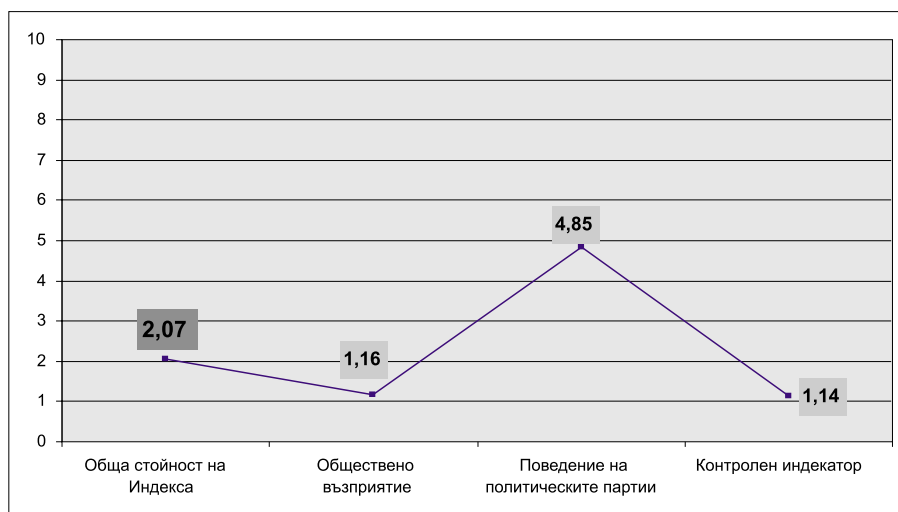
Обективният компонент на Индекса за прозрачност при финансиране на предизборни кампании се изгражда на основата на пропорцията между партиите и коалициите, както и независимите кандидати, спазили Закона за избиране на народни представители, депозирайки финансовите си отчети в Сметната палата, и онези, които не са. Според официалната информация на Сметната палата на парламентарните избори през 2005 година 13 партии и коалиции и 4 независими кандидати са изпълнили това законово изискване, а 9 партии и коалиции и 9 независими кандидати (или 51,4 % от регистрираните за изборите кандидати) не са спазили дори това минимално изискване на закона. Този резултат определя стойността на втория компонент на Индекса за прозрачност при финансиране на предизборна кампания – 2005. Тя е **4,85** при възможни стойности от 0 до 10.

В рамките на третия контролен блок от информация, съставляващ Индекса, са включени както наблюденията, проведени от екипа на Асоциация "Прозрачност без граници", така и резултати от медийния мониторинг, проведен от две независими една от друга социологически агенции. Като база за сравнение при оценката на получените стойности е използвана структурата на отчетените през 2001 година разходи за провеждане на предизборната кампания. На официално отправения към всички партии, коалиции и кандидати в началото на предизборната кампания въпрос относно размера на средствата, които са планирали за предизборната кампания, са получени отговори само от 4 политически партии и коалиции. На базата на разнообразна по своя характер и

обем обективна информация и структурирани наблюдения върху предизборната кампания, както и медийния мониторинг, общата стойност на този трети компонент на Индекса бе определен на **1,14**.

По този начин обобщената стойност на Индекса за прозрачност при финансирането на предизборна кампания на Асоциация "прозрачност без граници" за парламентарните избори, проведени през 2005 година, е едва **2,07** при възможни стойности от 0 до 10.

### Динамика на Индекса Разпределение по основни компоненти



0 - липса на прозрачност

10 – максимално ниво на прозрачност

Тази изключително ниска стойност на Индекса означава практическа липса на необходимата прозрачност, отчетност и публичност при финансирането на политическите партии в предизборната кампания за парламентарните избори, проведени през 2005 година. В условията на ниска прозрачност и публичност на реализираните разходи, може да се твърди, че корупционният риск, който генерира политическата система, е неприемливо висок.

### Заклучение

Практическото приложение на метода за измерване на равнището на прозрачност на партийното финансиране в двата му основни вида – регулярно и електорално, формира съществена методическа и изследователска база за цялостна оценка на корупционния риск в българския политически процес. За първи път в България, в практиката на Асоциация "Прозрачност без граници" бе създаден цялостен инструментариум от взаимосвързани индекси, чрез които е не само възможно надеждното определяне на постигнатото равнище



на прозрачност, но са налице и всички условия за гарантиране на международно сравнение с други подобни инициативи. Постигането на качествена промяна в общественото отношение към необходимостта и възможността на ефективен контрол върху партийното финансиране преминава през натрупването на достатъчно голям обем от наблюдения и конкретни резултати, които биха могли да аргументират предложения за установяване на международните стандарти за прозрачност, отчетност и публичност при финансирането на политическите партии, както и за мониторинг на тяхното приложение чрез инструменти като Индекса за прозрачност при финансирането на политическите партии и Индекса за прозрачност при финансиране на предизборни кампании на Асоциация "Прозрачност без граници".

Динамичните промени в посттоталитарната българска реалност трансформират съществена част от мрежите на зависимост и цялостната среда, в която функционират досегашните форми на политическа корупция. Както отбелязва Джереми Поуп "Основният източник на корупция вече не е сковаността на системата, а несигурността, която я заобикаля. При преходния период, в резултат на крехките и лошо развити административни и политически структури отсъства правната легитимност и силата на институциите. Хората, от своя страна, търсят сигурност и могат да се опитат да я постигнат като подкупват длъжностни лица. В най-лошия случай, граждани и бизнесмени просто се оттеглят от легалната икономика и разчитат на организираната престъпност, за да си осигурят защита и от държавата, и от заплашващата ги конкуренция. Държавата не само отслабва, но се подкопава и нейната легитимност. Крайният резултат от деструктивния цикъл би могъл да бъде обществен натиск за ограничаване ролята на пазара и връщане на страната към плановата икономика." (Поуп 2004:45)

Дефинираният по този начин стратегически риск пред посттоталитарната трансформация не е неутрализиран в българските условия. Тревожни са тенденциите към устойчива дезинтеграция на все по-големи групи от избиратели спрямо демократичния политически процес. Те са съпроводени с нарастване на примирената търпимост дори към примитивни и повсеместни форми на политическа корупция, като купуването на гласове в изборния процес например. В по-широкото разбиране за политическа корупция, (което включва не само купуването на гласове и нарушенията, свързани с нелегитимни зависимости в самия изборен процес) се включват както подкупът и злоупотребата със служебно положение, информация и привилегирован достъп до дефицитни ресурси, но специфичните обществени нагласи, които се формират в резултат от липсата на ефективен контрол и противодействие срещу проявите на политическа корупция. Затова резултатите от проведените проучвания определят ясно границите в интерпретацията на понятията за отчетност, публичност и прозрачност чрез системата от индекси, предназначени за измерване и мониторинг върху динамиката на корупционните процеси в политически живот.

### **Основните изводи в проведените проучвания могат да бъдат обобщени в няколко посоки:**

Преди всичко, регистрирано бе критично ниско равнище на прозрачност при финансирането на политическите партии. Резултатите дават основание да се твърди, че в общественото мнение категорично доминира разбирането, че политическият процес предполага укриване на средства и злоупотребата с тях.

Установено бе неприемливо високо равнище на корупционен риск, породено от липсата на достатъчно ефективни механизми за контрол и санкциониране на проявите на политическа корупция и масово разпространеното разбиране, че съществуващата законодателна рамка за регулация на тези отношения е неефективна и не се прилага именно поради наличието на политическа корупция.

Налице е критично ниско равнище на обществено доверие в публичните институции, призовани да гарантират равенството на гражданите пред закона.

Масовите представи за политическия процес се формират в съответствие с разбирането за същественото влияние на политиката върху всички сфери на обществения живот и, в същото време – чрез разбирането за корумпирания начин за достъп до политическия елит. Този комплекс от представи формира определени прокорупционни очаквания и нагласи, които подлежат на непосредствена регистрация в зоната на така наречената малка, всекидневна административна корупция, но се формират и легитимират по специфичен начин именно чрез представата за разпространеността и ненаказуемостта на политическата корупция.

Всички тези тревожни тенденции водят до заключението, че е налице риск от компрометиране на цялостния демократичен политически процес, доколкото е налице тенденция към изолация и самозатваряне на политическите елити при високо равнище на обществено недоверие и криза на легитимността на публичните институции.

Комбинацията между тях очертава критичните последствия на процеса, за който говори Джереми Поуп. Липсата на отчетност и публичност в партийните финанси деморализират политическия процес и корумпират обществените нагласи към властта. В този смисъл прозрачността е не само качествена определеност на демократичния политически процес, но и основна негова гаранция. По-нататъшното усъвършенстване и развитие на инструментариума за гражданска експертиза върху политическия процес се превръща не само в част от ефективното противодействие срещу корупцията, но и от изграждането на демократични стандарти за свободната конкуренция и равенството на гражданите пред закона.

В резултат от повишаването на качеството и обществения авторитет на гражданската експертиза може да бъде постигната промяна в доминиращия модел на политическа култура както сред избирателите, така и преди всичко – сред политиците. В края на посттоталитарния

период на трансформация все по-често следва да се утвърждават нови стандарти и норми на политическо поведение, които по необходимост да включват гарантирането на отчетност, публичност и прозрачност като ефективни средства за постигането на електорална подкрепа и реализиране на интересите на гражданите в рамките на общия демократичен политически процес.

## Медиен мониторинг на предизборните кампании през 2005 година

*Румяна Бъчварова*

Проучването на агенция “Маркет ЛИНКС” е иницирано от нашите изследователи и не е финансирано от партия, организация или медия. То е реализирано в рамките на телевизионния и прес-мониторинг, който е една от основните дейности в агенцията. По стандартна методология, прилагана към определянето на общия рекламен пазар и отделните бюджети, се опитахме да видим в рамките на предизборните кампании какви са парите, които партиите харчат във видимата част на своята дейност и по обявените тарифи.

Резултатите са изчислени въз основа на запис и отчитане на всички рекламни клипове, публикувани рекламни карета и платени публикации в основните български медии (8 национални телевизионни канали и 12 печатни издания) и са калкулирани на базата на официално обявените от медиите тарифи. Тези изчисления не включват възможните отстъпки, които се договарят по време на кампанията. Те не включват както възможните отстъпки, които се договарят по време на кампанията, така и възможното увеличаване на цените, за което има информации, но не можем да докажем поради факта, че самите медии и самите политически партии не го признават. Съществува неофициална информация, че парите, които влизат в медиите от политическите партии по време на кампаниите, не са по официално обявените тарифи. Същественото в проведено изследване е в предложения подход, защото той е унифициран за различните типове медии и поставя под един знаменател всички партии и медии. Това дава основание за доверие към резултатите и възможност да бъдат тълкувани като общи обеми и съотношения. Конкретните цифри доказват, че дяловете не са измислени, а е подхотено изключително коректно при изчисляване на бюджетите. Освен това, те се правят със специална обработваща програма за отчитане на рекламните бюджети в електронните и печатни медии.

### **Тенденции при разходите за политическа реклама**

Анализът е създаден въз основа на данни от парламентарните избори през 2001 и 2005 години, местните избори през 2003 година и частичните избори през 2005 година само в София. Първият категоричен факт е, че има драстично увеличение на парите, които се харчат за реклама по време на предизборни кампании. Общата сума, която е била дадена от партиите за парламентарните избори през 2005 година и за частичните кметски избори в София, е почти 9 200 000 лева. Това са пари от партиите, които са преминали към медиите. Тенденцията за увеличаване на рекламните пари от 2001 до 2005 година е за нарастване от четири пъти. Вярно е, че тарифите на медиите се увеличиха в този период, но това увеличение не е в рамките на четири пъти. Това означава, че нарастването

не може да се обяснява с нарастването в тарифите на медиите. В същото време, цената на един глас на избирател, изчислена само в рамките на тези бюджети, се е увеличила над седем пъти. Ако през 2001 година един глас е струвал над 0,40 лв., през 2005 година тази цена вече е 2,24 лв. На фона на увеличаване цената на глас и на общите бюджети, избирателната активност спада (през 2001 година гласоподавателите са 4 668 991, а през 2005 година гласоподавателите са 3 648 177).

Аналогични са тенденциите и за местните избори през 2003 година и за частичните избори в София през 2005 година. Естествено, съотношението е по-ниско, но парите, които сега можем да кажем, че са похарчени за телевизионна и прес реклама на частичните избори, са около 1 милион лева. Изводът е, че докато парите, които партиите харчат, се увеличават в пъти, цената на един глас на избирател се увеличава в пъти и същевременно успоредно с това намалява избирателната активност. Това показва известно противоречие с общественото мнение, че колкото повече пари се харчат, толкова по-добри резултати се получават. Нашият извод е, че колкото повече пари се харчат, толкова повече предизборните кампании се оказват неефективни.

Важен показател за необвързаността на медиите е дялът на политическа реклама спрямо общите рекламни приходи в основните национални медии. От 2001 до 2005 година съществува увеличение на рекламните приходи, но запазване на дела на политическите бюджети е в границите на приемливото – между 10 и 15%. То не предопределя силна зависимост на медиите от парите, които идват от партиите по време на кампаниите. Като абсолютна стойност това не е малко, но като дял в общите приходи остава в границите на приемливото. В същия този период (един интересен факт, който установихме по времето, когато течеше кампанията за парламентарни избори 2005) има много голямо увеличение на търговската реклама в телевизиите, успоредно с увеличението на политическата реклама. Това е ново явление и се тълкува като белег за икономическото оживление в страната.

Данните за резултатите от кампанията за парламентарните избори и за частичните кметски избори в София показват същите тенденции. Това дава основание нашият подход да бъде определен като ефективен и с потенциал за последващо прилагане и развитие при създаване на надеждна система за мониторинг на разходите за политически кампании. Само такава система може да гарантира обратен ефект, система на контрол и впоследствие публичност на този вид разходи.

### **Парламентарна кампания – 2005:**

#### **Реклама в печатните издания**

Парламентарната кампания през 2005 година се е провела основно в телевизиите. Много нисък дял е отделен за предизборни материали в пресата. Най-значим е той при ОДС, "Коалиция за България" и БНС. Това са общите суми за телевизионна и прес-реклама, като най-висок е бюджетът на "Коалиция за България" – 1 300 000 лв., след това е Национално движение "Симеон Втори" – 1 266 000 лв., Обединени

демократични сили – 1 200 000 лв., Български народен съюз – почти 700 000 лв., Демократи за силна България – 600 000 лв., Движение за права и свободи – 543 000 лв. и коалиция “Атака” – 70 000 лв.

### **Реклама в електронните медии**

Данните за разходите за телевизионна реклама по политически партии показват нещо много интересно. На трето място по общи обеми е “Новото време”, което остана извън парламента с бюджет, който почти е равен на телевизионния бюджет на “Коалиция за България”.

Три политически партии имат приблизително равни дялове в общия бюджет за телевизионно време – това са НДСВ, “Коалиция за България” и “Новото време”. ОДС, ДСБ и ДПС са в следващата група. “Коалиция на розата” (една политическа сила, която не успя да премине четири процентната бариера) също си е позволила доста високи разходи, които достигат 8% от общите телевизионни разходи.

По обем на сумите, които са влезли в отделните телевизионни канали – на първо място е “Канал 1”, на второ място е bTV, на трето е Нова телевизия. На четвърто място е МСАТ (който е относително нискорейтингов телевизионен канал) с почти 500 000 лв. приходи. Тук очевидно цената на една реклама е била доста ниска, защото е изключително висок броят на клиповете, излъчени по МСАТ. След това се нареждат телевизия “Европа” и телевизия “Евроком”. Предполагам, че има и други телевизионни канали, но технически е невъзможно те да бъдат обхванати. Интересното тук е, че високите бюджети са в “Канал1”, а професионалните медийни планьори знаят, че “Канал 1” вече не е телевизионният канал с най-висок рейтинг, тоест, той не може да осигури най-високото аудиторно покритие.

Интересен е и анализът на това как партиите разпределят бюджетите си по медии. Вероятно защото това е публичната част от разпределението на бюджетите, има едно относително равномерно и многообразно разпределение на бюджетите по отделните медии с изключение на “Атака”. Резултатите на “Атака” и на Бойко Борисов показват, че всъщност малкото пари водят до по-високи резултати при последните две кампании.

### **Бюджети на партиите за политическа реклама в печатните издания**

Данните за прес-рекламите (регистрирани са само рекламните карета и тези, които са обявени като платени публикации, а не PR-материалите) показват, че най-висок е бил бюджетът за реклама на ОДС, след това – на “Коалиция за България”, устойчиво на трето място остават “Новото време” и на четвърто място е Български народен съюз. Интересен факт е, че регистрираме една значителна сума, похарчена от БДС “Радикали”, които дори не бяха участници в тези избори. Най-нисък е бюджетът на НДСВ за прес-реклама.

Разпределението на бюджетите по печатни издания е следното – най-много са били в “24 часа” и “Труд” (тук са представени общо, защото са по-обща тарифа и по една и съща схема), на трето място е вестник

"Новинар", след това са "Стандарт", "Монитор", "Телеграф", "Дума" (този вестник има изключително нисък дял, въпреки че "Коалиция за България" има всъщност най-високите разходи за тази кампания), "Дневник".

Разпределението по основни медии е следното – всяка една от медиите е работила за различни партии. Например, ДПС е работила основно с "24 часа" и "Стандарт", БНС – с "24 часа" и "Труд" и значително по-малко с другите медии.

### **Ефективност на изразходваните бюджети**

Опитахме да разделим класацията по цена на глас на партиите, които са успели да преминат четири процентната бариера, и тези, които не са успели. От резултатите е видно, че тези партии, които не са влезли в парламента, всъщност са имали най-висока цена на глас – на първо място това е "Федерация на свободния избор" (14,3 лв. на глас), след нея се нареждат "Новото време" (11,5 лв. на глас), "Коалиция на розата" (11,2 лв. на глас) и така нататък. От парламентарните партии най-скъп се е оказал гласът за ОДС (4,4 лв. на глас), на второ място – за БНС (3,7 лв. на глас), на трето място – за ДСБ (2,6 лв. на глас), по средата е НДСВ (1,7 лв. за глас), "Коалиция за България" и ДПС (1,2 лв. на глас) и най-евтин е гласът за "Атака" (0,2 лв. на глас). Това показва, че партиите, които най-малко са рекламирали, са успели да реализират най-ефективните кампании. За това най-скъп е гласът на ОДС, после на НДСВ и накрая на "Коалиция за България", който е с една от най-ниските стойности. В друга група са ДСБ, БНС и ДПС, които имат относително висока цена на глас спрямо разходите, които са направили по време на предизборната кампания.

Изчисляването на цената на глас е по универсална методика (изчисление на коефициент СРТ). Тя е доста условна, но позволява много добре да се сравнява ефективността на кампаниите и ако вторично се отчита и този фактор тогава, когато се планират кампаниите, когато се планират бюджетите и се убеждават спонсорите на тези кампании, мисля, че ще има по-добър резултат не само като медийна, но и като политическа ефективност.

Продължавайки анализа, става ясно, че ако 2,24 лв. е средната цена на гласоподавател, партиите с "ефективен глас" – тоест, под средната цена са "Атака", ДПС, "Коалиция за България" и десните партии, които са имали скъпи кампании.

### **Кампания за избор на кмет в София – 2005:**

#### **Изразходвани бюджети**

Данните за частичните кметски избори през 2005 година показват разход на приблизително 1 милион лева общ бюджет, похарчен за тях. Тримата основни кандидати – представители на основни политически партии, са се опитали да се вместят в рамките на 300 000 лв. Всъщност, най-много пари са похарчени за кампаниите на Минко Герджиков (295 940 лв.), Милен Велчев (284 165 лв.), Светослав Гаврийски (282 193

лв.) и Татяна Дончева, чиято кампания е на стойност 106 538 лв. Бойко Борисов и Венцислав Димитров са похарчили по 20 000 лв. официални разходи, които са реализирани основно в телевизиите. Това е естествено, защото една кампания тече в рамките на 1 месец и телевизията е най-ефективната медия. Представени като дялове – най-голям дял на бюджета има Светослав Гаврийски, след това е Милен Велчев, и след него – Минко Герджиков.

### **Приоритетни електронни медии**

При местните избори в София приоритетните медии са различни. Най-големи приходи е успяла да си осигури Нова телевизия, след това – bTV и на трето място остава “Канал 1”. Телевизия “Европа” също е много активна, но политическото разнообразие в нея не е толкова голямо, както в останалите национални телевизионни канали. Щабовете, които са планирали предизборните кампании, са подхождали много професионално, като са се опитали да използват различни медии. Така например, кампанията на Минко Герджиков е отразена от широк спектър от медии с изключение на “Канал 1” на БНТ. За разлика от Минко Герджиков, основната част от клиповете на Татяна Дончева е излъчвана в bTV. Останалите кандидати са разпределили относително равномерно телевизионните си бюджети.

### **Реклама в печатните медии**

При печатните медии Минко Герджиков, Милен Велчев и Светослав Гаврийски са с относително незначим бюджет за преса. Разгледани в дялове резултатите показват, че отново “24 часа” и “Труд” са основните медии, които са успели да акумулират партийните бюджети. След тях са “Стандарт”, “Сега”, “Дневник”, “Монитор” и в някои от седмичните издания. Бюджетът на Светослав Гаврийски е изразходван само за вестник “Сега”. Останалите кандидати са използвали различни печатни медии.

### **Ефективност на изразходваните бюджети**

Каква е цената на глас, подаден на кметските избори в столицата? За Светослав Гаврийски тя е 4,69 лв., най-скъпа е била цената на гласа за Венцеслав Димитров (10,25 лв.), след това за Милен Велчев (6,03 лв.), Татяна Дончева (1,28 лв.) и Бойко Борисов с 15 стотинки на глас.

Оказва се, че кампанията за частичните избори в София е малко по-скъпа за партиите по показателя “цена на глас”, отколкото са парламентарните избори. Най-неефективна и скъпа е кампанията на Минко Герджиков, въпреки че той твърдеше, че неговата кампания е доста евтина. Общо-взето, неефективна и скъпа е кампанията на тези, които не успяха да стигнат до втория тур.

Резултатите от проучването на “Маркет ЛИНКС” показват, че прилагането на стандартни методики за отчитане ефективността на кампании работят добре и за предизборни кампании. Имат основание усилията за създаване на един модел, по който ще се отчита ефективността на официално разходените от партиите средства. Отчитаме факта, че не

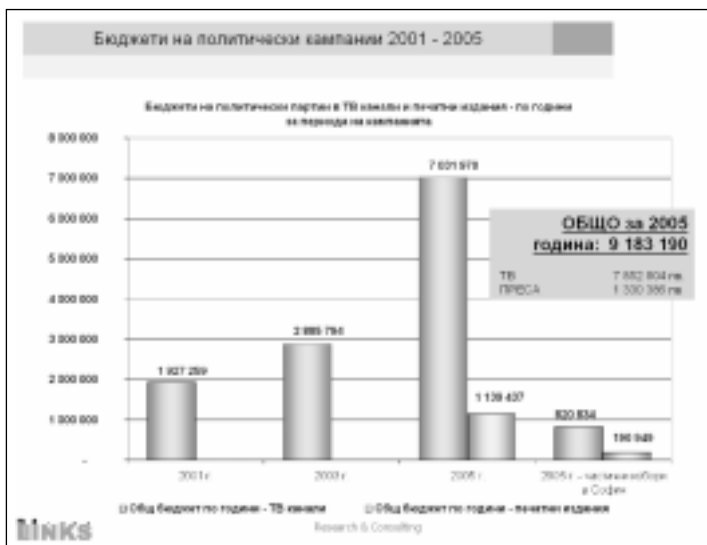


сме успели да отразим разходите за външна реклама. Значителна част от разходите за предизборна кампания са разходите за проучвания, които за сега не могат да бъдат обективирани като средства. Ако приемем, че за проучвания се отделят 10% от общите бюджети, има логика те също да бъдат проследени, въпреки че е доста трудно да могат да бъдат доказани.

Като заключение, следва да се подчертае, че картината на разпределението на партийните бюджети е показателна и може да продължи да бъде разработвана и прилагана и в бъдеще.

## Приложение

### Графики - Бюджети на предизборни кампании



## Стандарти на Transparency International за ефективно противодействие на политическата корупция

*Катрин Уулърд*

Основният проблем, който е предмет на настоящия анализ, са Стандартите на Transparency International за финансиране на политическата дейност и свързаните с тях принципи, разпоредби и методи за осъществяване на мониторинг в тази област. Стандартите на Transparency International са създадени през 2002-2003 година в контекста на изработването на Конвенцията на ООН срещу корупцията. Основните цели, които следва да бъдат преследвани във връзка със стандартите за политическо финансиране, са ясни: ограничаване на преференциалното третиране; създаване на честна и справедлива конкуренция в политическата система; контролиране влиянието на парите върху политическата дейност; налагане на изискванията на отчетност и прозрачност на политическите партии пред избирателите, а не пред големите спонсори.

В тази връзка е важно да се разгледа контекста, в който са създадени Стандартите на Transparency International за финансиране на политическата дейност. Ако обърнем поглед назад към изминалите 15 години, виждаме безпрецедентната смяна на политически партии, която в никой регион не е толкова очевидна, както в Централна и Източна Европа. От една страна е налице процес на формиране на много нови партии и радикални промени в политическите системи. Наред с това се проследява ново разпределение на идеологическите позиции между партиите. В допълнение, протича процес на разчупване на връзката между политическите партии и техните членове, който се съпровожда с упадък на партиите с масово членство. Това кара партиите да се обърнат към алтернативни източници, за да намерят пари за финансиране на текущата им политическа дейност и предизборните им кампании.

Ако обърнем поглед към Централна и Източна Европа, ще открием, че в периода на преход не се появиха масови членски партии. Новосъздадените партии веднага се ориентираха към други форми на финансиране, различни от финансирането от членски внос и дарения от традиционните партийни привърженици или профсъюзите. Изключение в тази насока правят само реформиращите се комунистически партии. Ако направим сравнение с процесите в Западна Европа, ще открием същия процес, при който и в момента се наблюдава залез на ролята на масовото членство. Именно този проблем стои в основата на скорошния скандал с даренията за Лейбъристка партия във Великобритания (класически пример за масова членска партия), който е естествен резултат от необходимостта да се търси финансиране от други източници, а не да се разчита изцяло на членски внос.

Следващият въпрос, който има съществено значение, е нарастващото влияние на медиите. В тази насока откриваме нова форма на популизъм,

при който партиите се обръщат към избирателите директно чрез медиите и поради това необходимостта от купуване на медийно време, за да се разпространят определени мнения и позиции става по-важна, откогато и да било. Подобна наложила се тенденция отново повишава нуждата от финансиране.

Ако проследим различните скандали във връзка с финансирането на партиите и се опитаме да направим класификация, откриваме неизменната ос от: а) корпоративни спонсори, които осъществяват незаконно финансиране; б) политически партии и в) медии. Това е един от многото фактори, които пораждаат потребността от изработване и последователно прилагане на стандарти за прозрачност и контрол при финансиране на политическата дейност.

На следващо място, следва да се спомене създаването на Конвенцията на ООН срещу корупцията, която влезе в сила на 14 декември 2005 година. В момента се обсъждат механизмите за мониторинг относно прилагането на този документ. Част от тези механизми са свързани и с въпроса за финансирането на политическите партии.

#### **Стандарти на Transparency International за финансиране на политическата дейност**

Стандартите на Transparency International за финансиране на политическата дейност са изработени на базата на няколко основни принципа, които са познати на широк кръг от хора и когато говорим за тях, следва да изтъкнем една тяхна съществена особеност – а именно, че те са приложими във всякакъв контекст.

Първият стандарт е свързан с контрола на ситуацията на конфликт на интереси. Спазването на този принцип гарантира, че политиците няма да бъдат зависими от своите спонсори, ще поставят на първо място отчетността пред своите избиратели, ще се ръководят от общото благо на обществото, а не от интересите на определени групи и лица, които ги финансират.

Вторият стандарт се отнася до прозрачността на политическото финансиране чрез разкриване и публикуване на информация за даренията. Тук се визира изискването за деклариране на приходите и разходите, което да бъде направено пред независим орган. Следва да се отбележи, че самото разпространение на информацията не е достатъчно. Необходимо е тази информация да се обработи и да се осигури достъп до нея, което неминуемо води до извода, че гражданското общество трябва да има достъп до обработката и представянето на информация за отчетите на партиите.

Третият стандарт се изразява в ефективност на мониторинга по изпълнението на регулаторните мерки. Това, което се визира тук, е необходимостта от независим орган, който да упражнява надзор върху изпълнението на задълженията, предвидени в законите за политическото финансиране. Наличието на независими обществени контролни органи е един от ключовите фактори по изпълнението не само в България (където липсват материални ресурси и има политическа намеса), но и в много

други страни в световен мащаб.

Четвъртият стандарт е разнообразие в приходите и лимит на разходите. Основната цел е да се насърчи разнообразието в източниците на финансиране на политическите партии и поставянето на горна граница на сумите от даренията за партиите, които да не ги правят зависими от техните спонсори – физически и юридически лица.

Петият стандарт е справедлив и пълен достъп до медиите, който, поради нарастващото влияние на медиите, увеличава възможностите на партиите да изпращат политически послания и да въздействат върху избирателите в рамките на избирателния процес. Политическият контрол върху медиите очевидно е един от ключовите проблеми и на него ще бъде отделено особено внимание, когато разглеждаме въпроса за прилагането на стандартите.

Посочените стандарти формулират общата рамка на изискванията за прозрачност и отчетност при финансирането на политическите партии. Те са изработени от Transparency International в периода 2001-2003 година, когато много отчетливо се очерта необходимостта от по-ясни правила за финансиране на политическата дейност. Ставаме свидетели, обаче, на приемане на закони, които не се прилагат на практика. Почти във всички демократични страни същесуват доста строги стандарти за финансиране на политическите партии, поне на хартия. Но когато се стигне до практиката, както личи от заключенията на редица структури на гражданското общество, тези закони не се спазват и не се прилагат ефективно. Стандартите просто се пренебрегват. Лесно могат да бъдат проследени редица примери за неспазване на законовите разпоредби както в Централна Европа, ката и в Русия и Украйна, които имат особено тежък проблем.

Една от причините е свързана с обстоятелството, че при честото нарушаване на стандартите, на практика се наблюдава безнаказаност. Законът може да е чудесен, но когато няма санкции за неспазването му, то тогава той няма да се спазва. Когато се приема новото законодателство, е особено важно да се даде адекватен отговор на редица проблеми и въпроси, които възникват. На първо място, трябва да се посочи включването на “громави” законодателни решения, които водят до твърде затрудненото прилагане на предвидената норма. Затова, когато се приема законодателство, е много важно да не се създава прекомерно бреме по спазването на новите правила.

На второ място, възниква проблем с начина, по който функционират правоприлагащите органи. Държавните органи не могат да действат независимо, ако не са ресурсно обезпечени, ако не разполагат с достатъчно квалифицирани кадри и действат без ясно формулирани мандат и отговорности. На трето място, трябва да се посочи въпросът с увеличаващата се нужда от допълнителни ресурси за политическата дейност. Разбира се, тук в никакъв случай не трябва да бъдат оправдавани политическите партии, които стават зложници на своите донори, но наистина ресурсите, които се предоставят на политическите партии, твърде често не отразяват техните реални потребности.

На последно място, но не и по значение, е липса на политическа воля. Това е изключително важен въпрос. Дори когато има натиск от гражданското общество или по-решителни действия на прокуратурата, не може да се пренебрегне необходимостта от натрупването на критична маса вътре в самите партии, така че те да са готови да спазват принципите и стандартите за противодействие на корупцията. Такава критична маса все още няма.

### **Принципи за практическо прилагане на законовите норми**

Първият основен принцип е зачитане на върховенството на закона. Това е съвсем очевидно – ако нямаме правова държава и върховенство на закона, то тогава няма логична причина да очакваме и политическите партии да спазват върховенството на закона. Така че, да се говори за противодействие на политическата корупция фактически означава да се отстоява върховенството на закона.

Вторият принцип изисква наличие на ясни, реалистични и актуални правила. Това е много важно, защото в някои случаи съществува вътрешна противоречивост в законодателството, а понякога дори и органите, които прилагат законите, не са съвсем наясно с мъглявите или взаимноизключващи се формулировки. В някои страни, особено в Източна Европа, липсва правен капацитет и тогава организациите на гражданското общество могат да предлагат законопроекти или пък да водят обществени кампании за приемане на необходимото законодателство.

На трето място, независимият вътрешен одит на политическите партии също е от изключително значение. Реализирането на този принцип е първата стъпка, без която не може да се направи следващата стъпка към прилагане на закона и санкциониране.

Четвъртият принцип изисква наличие на ясно законодателство, което не създава излишно бреме и предвижда адекватни санкции. Законодателството трябва да дава възможност на партиите да извършват своята дейност нормално и без съществени затруднения. Твърде често законите са толкова строги, че те просто задушават дейността на политическите партии.

Много труден е въпросът, свързан с финансирането от трети страни. Съществуват най-различни дъщерни или приятелски организации, които усвояват средствата в полза на определена политическа партия. Класическият пример е с фондации или неправителствени организации, които организират прояви, на които се утвърждава платформата на определена политическа партия и тогава финансирането идва от трета страна, а не от самата политическа партия. Този въпрос трудно подлежи на законова регламентация, а също така е много трудно да се установи безусловно връзката между тези фондации и политическите партии.

Що се отнася до санкциите, те трябва да са ясни и да се налагат ефективно. По-добри резултати се постигат, когато конкретни лица носят отговорност в политическите партии, така че, когато те не спазват законовите изисквания за отчитане и усвояване на даренията, да им се

потърси наказателна отговорност.

Що се отнася до регулаторните органи, те не винаги разполагат с достатъчна независимост и с достатъчно правомощия, така че да задължат политическите партии да представят финансовите си отчети. Те, също така, нямат достатъчно правомощия за разследване на нарушенията. Освен това правомощията за търсене на наказателна отговорност са силно ограничени.

Осмият принцип е зачитане на правата на човека, който важи с особена сила за случаите, в които има съдебен процес. Осъждането и наказването на извършителите трябва да бъде в съответствие с изискванията на международните конвенции за противодействие на корупцията и за защита на правата на човека.

Деветият принцип е свързан с гарантирането на достъп до информация. Реализирането на този принцип е предпоставка за успеха на борбата с политическата корупцията и по-конкретно – при нерегламентираното финансиране на партиите. Тук основният въпрос е как се представя информацията и как тя се използва, за да стимулира обществения дебат; дали наистина се отстоява обществения интерес или се разкрива избирателно част от информацията.

Това са основните принципи за прилагане на правилата относно финансирането на политическите партии, които формулират общата рамка за разглеждане на въпроса за политическото финансиране и могат да бъдат прилагани с цел повишаване на прозрачността, отчетността и контрола в тази област.

#### **Библиография:**

*Global Corruption Report-2004. Special focus: Political Corruption*, Transparency International, Berlin, 2004

## Модел на стратегия за противодействие на политическата корупция в България

Катя Христова-Вълчева

Политическата корупция е феномен, който трайно се разпознава като проблем на демократичните общества през последните две десетилетия на XX век (Heywood 1997: 417; Phil 1997: 436; Meny 1996: 309; Rose-Ackerman 1996: 365)<sup>1</sup>. Изследванията по проблема предлагат множество подходи относно неговото дефиниране, анализа на спецификите на неговото проявление и същността на негативните му ефекти. Нарастващата обществена тревожност по проблема предизвиква не само бурни политически дебати, но наложи и поемането на по-трайни ангажименти от страна на политическите елити за осъществяване на широкообхватни реформи в законодателството, регламентиращо и въвеждащо нови стандарти за финансирането на политическата дейност и правилата за упражняване на публична власт. Началото на новото хилядолетие е маркирано от появата на множество международно-правни документи и препоръки в същата насока, лансирани от водещи международни правителствени и неправителствени организации и институции – Съвет на Европа, Световна банка, ОИСР, Transparency International, ООН. Основното послание във всички водещи документи и препоръки е необходимостта от изработването и прилагането на единна стратегия за противодействие на политическата корупция.

### Измерения на политическата корупция – дефиниция и типология

Академичната литература предлага множество подходи относно дефинирането на феномена политическа корупция. Въпреки това, различните опити да се отграничи политическата корупция от другите форми на корупционно поведение и практики (корупция в частния сектор, корупция в административното обслужване и т.н.) безспорно се обединяват около разбирането, че става въпрос за специфичен модел на упражняване на влияние върху процеса на формулиране на решения, касаещи регламентацията на публичните отношения. Политическата корупция включва постигната договореност и осъществено взаимодействие между две или повече заинтересовани страни да се използват ресурсите, върху които политиките притежават властови контрол, в ущърб на обществения интерес и в нарушение на действащите норми.

---

<sup>1</sup> Най-често цитираните примери са политическите скандали около обвиненията за обвързаност на правителството на Нов Южен Уелс (1978-1988) с трайни корупционни практики; акцията “чисти ръце” в Италия в периода 1992-1994 година; съмненията за произхода на предизборното финансиране на кампанията на Бил Клинтън през 1996 година в САЩ; “спонсориранияте” парламентарни питання по време на управлението на Консервативната партия на Джон Мейджър в периода 1995-1997 година; отстраняването в Пакистан на правителството на Беназир Бхуто по обвинения за корупция; обвиненията през същата 1996 година срещу тогавашния премиер на Индия за купуване на предизборни гласове и изнудване на бизнесмен, и т.н.

Една от общоприетите **дефиниции** за политическата корупция гласи, че " ... това е несанкционирана форма на оказване на политическо влияние с цел извличане на значима частна изгода, в рамките на която "разменната стойност" може да се окаже възмездяване от икономически, социален, политически или идеологически характер" (de Leon 1993: 25). Съществена характеристика на политическата корупция, която я отличава от т.нар. "малка" корупция в административното обслужване е, че политическата корупция, особено когато се установи като трайна практика, заплашва да има негативен ефект върху установения баланс в определена обществено-политическа система и за дълго време да възпрепятства нормалното функциониране на всички институции на властта. Негативното въздействие на политическата корупция нараства толкова повече, колкото по-голяма е възможността ангажираните в корупционни практики политически лица ефективно да блокират или неутрализират механизмите на институционален и обществен контрол (Alberti 1996: 275).

От множеството публични скандали, съпътствали политическия живот в различни страни с установени или консолидиращи се демокреции е очевидно, че съществува различни проявни форми на политическата корупция. От съществено значение за всеки системен опит да се предложи адекватна стратегия за противодействие на този негативен феномен е разбирането за спецификите на многообразието от **типове корупционни практики в политическия живот**. Според модалностите на вида взаимодействие между двете, участващи в корупционната схема лица, могат да бъдат отграничени два основни типа политическа корупция (Heuwood 1997: 426):

- политическа корупция тип **сделка** – характеризира се с наличието на взаимна договореност между донора и надарения; споразумението за оказване на политическо влияние е оценявано като изключително изгодно и от двете заинтересовани страни;
- политическа корупция тип **изнудване** – характеризира се с оказване на натиск от страна на донора с цел избягване на предстояща санкция или осъществяването на ефективен контрол върху неговата или на свързаните с него лица дейност.

Другите форми на политическата корупция могат да бъдат изведени като под-типове на споменатите два основни:

- политическа корупция тип **натиск** – характеризира се с предоставянето на ресурси или услуги без пряка връзка с получаването на конкретна изгода, но с очакването за преференциално третиране в дългосрочен план;
- политическа корупция тип **непотизъм** – назначаване на властови позиции на роднини или приятели на политическото лице или неговите дарители;
- политическа корупция тип **поддръжка** – характеризира се с действия, целящи да запазят статуквото, толериращо корупционни практики;
- **автогенен** тип политическа корупция – политическото лице се



възползва от предварителната информация за последствията от предстоящо политическо /управленско решение.

### **Политическата корупция - предпоставки**

Специфичните характеристики на политическата корупция като вид нерегламентирано, но и публично укоримо взаимодействие, очертават няколко основни предпоставки за нейното (ограничено или широко) разпространение в различните политически системи:

- *Разширяващият се обхват от услуги, предоставяни от публичния сектор*

В традицията на държавата на благоденствието (модел на управлението на обществените дела, превърнал се в неотменима характеристика на утвърдените демокрации) все по-голяма част от значимите решения и контрола върху все по-голям обем от финансови ресурси са прехвърлени в ръцете на политическата класа. Вместо да се подчиняват на дисциплиниращите механизми на пазарната конкуренция, решенията за преразпределение на обществени блага и ресурси се взимат на базата на правила и процедури, които лесно могат да бъдат заобикаляни както от висшите длъжностни лица, така и от техните спонсори, при отсъствието на ефективни механизми за контрол и налагане на санкции.

- *Естеството на доминиращата политическа и гражданска култура*

Множество изследвания показват наличието на пряка връзка между наличието на активна политическа и гражданска култура на участието и твърде високата цена на политическата корупция в такъв контекст. Обратно, в условията на традиционно изградена се култура на толерантност към клиентелистките връзки и взаимоотношения, отделни проявни форми на политическата корупция са трудно разпознаваеми като девиантно или укоримо поведение.

- *Структурни дефицити на институционалната среда*

В най-голяма степен тук става въпрос за наличието или липсата на адекватна регулаторна рамка и институционална инфраструктура, които създават ефективни ограничения и механизми за контрол върху влиянието на парите в политическата дейност. Предмет на регламентация и контрол е дейността както на обектите, така и на субектите на политическото финансиране – политически партии (включително техните ръководства и представители в парламента), политически назначаемите длъжностни лица, раководствата на органите на държавна власт (законодателна, изпълнителна, съдебна), заинтересованите групи (бизнес, граждански организации) и др. Структурните дефицити са отражение на дисбаланса между публично защитима потребност от регламентация и липсата на политическа воля и интерес от нейното изработване и приложение.

### **Политическата корупция – основни проявни форми**

Корупционните практики в политическия живот могат да бъдат открити в многообразие от проявни форми – от неприкрити опити да се злоупотреби с изборния процес, до добре прикрито зад доводите за целесъобразност преференциално третиране. Всяка от систематизираните

и описани проявни форми на политическата корупция има своите основания в податливостта (разбирана като институционална уязвимост) на различните действащи лица и/или обществени групи на натиск в отделните фази на политическия процес <sup>2</sup>:

- *Купуване на гласове* – група под натиск: избиратели, членове на избирателни комисии.

Политическа партия или неин кандидат може директно или индиректно да "купи" гласоподаватели или членове на избирателни комисии. "Купуването" става чрез предлагане на различни видове "стимули": подаръци, храна, краткосрочна заетост. След избори гласовете на членовете на национални или местни парламенти могат да бъдат "купени" в подкрепа на едно или друго решение или кауза.

- *Финансиране от анонимни източници* – група под натиск: политически партии, кандидати за изборни постове

Политическа партия или нейни кандидати могат да приемат финансиране от представители на организираната престъпност (трафик на наркотици, трафик на оръжие и др.), терористични групировки, чужди правителства. Такива групи могат дори да създадат собствена политическа партия и да издигнат собствени кандидати.

- *"Продажба" на назначения, привилегии или достъп до информация* – група под натиск: държавни служители, кандидати за изборни постове

"Дарителите" могат да получат в отплата назначение в администрацията, назначение в управленските структури (в мисии в чужбина, в правителството или съдебната власт), почетни награди. Парите могат да бъдат ползвани за "купуване" на място в предизборната листа или дори на място в парламента.

- *Злоупотреба с държавни средства* – група под натиск: публичен сектор

Ресурси, които са изключително публична собственост (финансови средства, движима и недвижима собственост) могат да бъдат неправомерно ползвани в хода на предизборна кампания. Средства могат да бъдат незаконно предоставяни на фаворизирани фирми, организации и частни лица.

- *Лично благодетелстване* – група под натиск: политици, кандидати за изборни постове

Кандидатите могат да бъдат "поканени" да предоставят значителни собствени финансови средства в полза на партийната предизборна сметка или да платят собствената си предизборна кампания. В такъв случай политиката се превръща в "игра на богатите", която стимулира управляващите да осигуряват участието си в избори, като прибегват до незаконнообразно намиране на средства (подкупи, комисионни) за бъдещата си предизборна кампания.

<sup>2</sup>По Walecki, Marcin. Political money and corruption, in: Global Corruption Report 2004, Transparency International, Pluto Press, London 2004.

- *Финансиране от държавни служители* – група под натиск: държавни служители, публичен сектор

Политическа партия или неин кандидат могат в процеса на набиране на средства да наложат “акциз” за назначенията в публичния сектор и администрацията. В някои случаи партиите на власт дори заставят държавните служители да станат техни членове и като “отчисляват” част от заплатите си под формата на членски внос.

- *Злоупотреба с правилата за партийно финансиране* – група под натиск: политически партии

Политическа партия или неин кандидат могат да приемат дарения от забранени източници или да разходват повече от изрично предвидените средства. Нарушаването на ограниченията, като например неправилно осчетоводяване и отчитане на разходи, често са в основата на мащабни политически скандали.

- *Дарения срещу преференциално третиране и/или обществени поръчки* – група под натиск: частен сектор

Дарения от частния сектор се предоставят само срещу по-благоприятни условия при възлагането на обществени поръчки или предоставянето на преференциални условия за лицензиране на дарителя. Даренията се предоставят срещу промяна в управленската политика в рамките на определен сектор.

- *Ограничаване на достъпа до финансиране за опозиционни партии* – група под натиск: опозиционни партии

Служи за ограничаване достъпа на опозиционни партии до равнопоставено участие в избори. Сериозно застрашава демократичността и обективността на изборния процес.

В страни с утвърдени демократични стандарти в политическия живот и ефективно функциониращи съдебни системи, малка част от изброените проявени форми на политическата корупция са предмет на наказателно преследване. Ограничаване на възможностите за устойчиво въздействие на корупционни практики в политическия живот се постига преди всичко чрез свеждане до минимум на структурните дефицити и подобряване на институционалната среда (усъвършенства се законодателството относно финансирането на политическата дейност; създават се независими институции за контрол върху партийното и предизборно финансиране; въвеждат се задължения за партийните организации да водят максимално прозрачно счетоводство и политика за оповестяване на донорите; поощрява се въвеждането на етични стандарти в работата на политически избираемите и назначаеми висши длъжностни лица, и т.н.).

### **Политическата корупция в България**

От края на 90-те години на ХХ в. България трайно присъства в множество изследвания на корупционния риск и оценка на корупционната среда, провеждани от различни международни институ-

ции и организации<sup>3</sup>. Част от тези изследвания изграждат своята оценка на базата на вътрешни източници на информация (представителни социологически проучвания, експертни интервюта и др.), а друга част представят възприятието на външни ключови актьори за нивото на корупционен натиск и разпространението на корупционни практики в политическия живот.

### Ниво на самооценка

Изследванията на **българското обществено мнение** по отношение разпространението на корупционни практики в политическия живот регистрират трайно високи нива на тревожност. Данните от проведеното от Transparency International проучване Световен корупционен барометър<sup>4</sup> в периода 2003 – 2005 година показват критично високо ниво на негативна оценка за уязвимостта на политическите партии (77% за 2005 г. при 73% за 2004 г.) и народните представители (70% за 2005 г. и същата стойност за 2004 г.) като два от петте най-засегнати от корупцията публични сектори. В рамките на същото изследване, съпоставянето на възприятията за разпространеност на корупцията в частния сектор, в обществения живот и в политическата дейност нарежда страната в групата на държавите, за които между 50% и 70% от населението подкрепя становището, че корупционните практики са най-разпространени именно в политическия живот.

Две специализирани изследвания на Асоциация "Прозрачност без граници"<sup>5</sup>, проведени през същия период, имаха за цел да очертаят нивото на обществена критичност собствено към първоизточника на политическата корупция – влиянието на парите в ежедневната дейност на политическите партии и в предизборен контекст. Като цяло общественото мнение се консолидира (68% от анкетираните) около оценката, че **финансирането на кампанията за парламентарни избори 2005 не е било прозрачно**, както и че **в България не съществува ефективна система за контрол на предизборните разходи**. В същото време 80% от анкетираните граждани подкрепят тезата, че **политическите партии би следвало да обявяват преди изборите размера и произхода на финансовите средства**, с които разполагат. Същият процент (80,9) участвали в изследването избиратели категорично се обединяват около мнението, че **българският политически елит е зависим от своите спонсори**.

В допълнение към оценката на обществените нагласи, би следвало да бъде анализирано и **експертното мнение** на представителите на

<sup>3</sup> Сред най-значимите могат да бъдат цитирани: Corruption Perception Index 1998-2005 и Global Corruption Barometer 2003-2005, Transparency International; Transition Democracies 1999-2005, Freedom House; Global Competitiveness Survey 2000-2005, World Economic Forum; Business Environment and Enterprise performance 1999, 2003, World Bank Institute; и др.

<sup>4</sup> Провежда се сред представителна за населението на страната извадка. За повече информация виж [www.transparency-org](http://www.transparency-org)

<sup>5</sup> Индекс за прозрачност при финансиране на политическите партии в България 2003-2005 и Индекс за прозрачност при финансиране на предизборни кампании. За повече подробности и пълен анализ на резултатите виж статията на доц. Д-р Антоний Гълъбов в този раздел или [www.transparency-bg.org](http://www.transparency-bg.org).

**Българския бизнес.** В рамките на специализираното изследване Световен доклад за конкурентноспособността 2003, Световният икономически форум провежда анкета сред бизнес лидерите на 102 държави по въпроси, свързани с оценка влиянието на нерегламентираното финансиране върху политическия живот в съответната страна. Анкетирани са представителите на 7 741 фирми. Оценката на българския бизнес елит за наличието на значим корупционен натиск в политически и управленски план е повече от красноречива (виж таблица 1).

**Таблица 1 : Разпространеност и “ефективност” на политическата корупция – оценка на бизнеса <sup>6</sup>**

Политическа корупция	Подкупи за да се повлияе на правителствената политика (честа практика)	Незаконно финансиране на политически партии (честа практика)	Директно въздействие на законното спонсориране върху политическото решение
Ниско ниво	ЕС-15 без Гърция	18% от страните	11% от страните
Средно ниво	<b>България</b> , Гърция, ЕС-2004	41% от страните	69% от страните
Високо ниво	Ангола, Нигерия и др	<b>България</b>	<b>България</b>

Данните от всички цитирани изследвания недвусмислено водят до няколко много важни извода:

- Нивото на обществена критичност към липсата на прозрачност при финансиране на политическата дейност е изключително високо;
- Особено обезпокоителна е оценката на икономически активните лица за степента на разпространение на политическата корупция и високото ниво на нейната “ефективност” в български контекст;
- Разпространението на оценката, че корупционният натиск върху политическата класа е едновременно “ниско рисков” и “високо ефективен” ражда фигурата на “политическите брокери/предприемачи”;
- В резултат, застрашително нараства нивото на обществено недоверие в политическите институции в страната.

### **Външната оценка**

Изследване на 118 държави <sup>7</sup> на базата наличието на три основни компонента, регламентирани в националното законодателство - предоставяне на информация от политическите партии за техните приходи и/или разходи; предоставяне на информация от кандидатите и кандидатските листи за техните приходи и/или разходи; предоставяне на информация за дарителите на политическите партии – нарежда България сред страните с **ниско ниво на публичност на политическото финансиране.**

<sup>6</sup> Global Competitiveness Survey 2003, World Economic Forum.

<sup>7</sup> По Ward, Gane. The role of disclosure in combating corruption in political finance, in: Global Corruption Report 2004, Transparency International, Pluto Press, London.

Към външната експертна оценка следва да бъде прибавена и **външната политическа оценка** за присъствието на политическата корупция сред проблемите, които България, в качеството си на странакандидатка за членство на ЕС, следва да обърне особено внимание <sup>8</sup>.

### **Стратегия за противодействие на политическата корупция в България – основни компоненти**

Всяка стратегия за противодействие на политическата корупция следва да отчита комплексния характер на това явление и необходимостта от целенасочени системни действия, които включват както адаптирането на българското законодателство към водещите стандарти в тази насока, така и преодоляването на редица структурни дефицити с изграждането на съвременна институционална инфраструктура за ефективно приложение на законите разпоредби.

Рамката на предлаганата стратегия за противодействие на политическата корупция в България следва основната структура на стандартите на **Transparency International**, представени по-горе в тази книга. Като основна референтна рамка са ползвани и официални документи на водещи международни организации и институции <sup>9</sup>.

Основните компоненти на стратегията трябва да предложат решение на следните структурни дефицити в българското законодателство и практиката по неговото приложение:

- **Публичност на политическото финансиране:**

ЗПП: (i) Липсва механизъм за публичност на имената на дарителите на партиите;

(ii) Липсва механизъм за прозрачност на фონдонабиращите мероприятия;

ЗИНП: (i) липсва ограничение за броя на банковите сметки и техните титуляри;

(ii) Няма изискване кампанията да се финансира изключително от обявените сметки;

(iii) Не е регулиран не-финансовият принос на донорите.

- **Контрол и отчетност на политическото финансиране:**

i. Липсва ефективно работеща система за приемане и обработка на жалби;

ii. Липсва контрол върху финансовата дейност на децентрализираните партийни структури;

iii. Липсва контрол върху непартийните формирания (роля на фондациите и изследователските центрове);

iv. Липсва ефективна координация между контролните и правораздавателни органи;

---

<sup>8</sup> Regular Report 2004, European Commission.

<sup>9</sup> Конвенция за борба с корупцията на ООН, Международен кодекс за поведение на длъжностните лица на ООН; Наказателна конвенция за противодействие на корупцията и Гражданска конвенция за противодействие на корупцията на Съвета на Европа, Препоръка REC (2003/4) на Съвета на министрите на Съвета на Европа и др.

v. Липса на контрол върху забраната за кампании, осъществявани от институциите на властта;

vi. Липса на специализирани съдилища, под чиято юрисдикция да попадат случаи на нарушения на ЗПП и престъпления по време на изборни кампании.

• **Ограничаване на търговията с влияние и купуването на гласове**

i. Необходима е регламентация на лобистката дейност;

ii. Необходимо е криминализирането на купуването на гласове;

iii. Липсва адекватна система за контрол върху ползването на удостоверението за гласуване на друго място.

• **Ограничаване на преференциалното третиране**

i. Необходимо е създаването на система за контрол върху пост-електоралното възлагане на обществени поръчки.

• **Ограничаване на злоупотребата с власт и конфликт на интереси**

i. Липсва етичен кодекс за поведение на народните представители с ясен акцент върху декларирането и избягването на конфликт на интереси;

ii. Необходимо е създаването на политика за управление на конфликт на интереси сред членовете на правителството и политически назначаемите лица.

• **Деклариране и публичност на имуществото на ангажираните в управлението лица**

i. Необходимо е създаването на система от ефективни санкции за неизпълнение на разпоредбите на закона за публичност на имущественото състояние на лицата, заемащи висши държавни длъжности;

ii. Необходимо е разширяване кръга от декларирани подаръци.

Предложеният каталог от необходими мерки няма за цел да претендира за абсолютна изчерпателност. Неговата основна цел е да очертае основните сфери, в които е необходимо целенасочено действие от страна политическите институции в България с оглед на очертаните проблеми и регистрираните очаквания на общественото мнение и експертните оценки. Ефективността от приложението на подобна стратегия може да бъде установена само на базата на предварително разработена система от индикатори за оценка, които да отчитат както динамиката на обществените очаквания, така и съотносимостта към най-добрите практики и водещите световни стандарти.

**Заключение**

Политическата корупция често е сочена за един от факторите, които биха довели до ерозия на обществено отговорното управление в традицията на политическата система на либералната демокрация.

Редица изследователи я определят и като "детската болест" на демократизиращите се страни в контекста на пост-комунистически преход.

Както сочат резултатите от множеството изследвания, представени в настоящата публикация, политическата корупция в България е структурен проблем, чието разрешаване е възможно само на базата на целенасочени усилия от страна както на политическия елит, така и на натрупалите експертен потенциал граждански и бизнес организации. Изборът на друг път би бил съпроводен с политически трусове с прекалено висока цена за всички заинтересовани страни.

#### **Използвана литература:**

Alberti, Adriana. *Political corruption and the role of public prosecutors in Italy*, *Crime, Law & Social Change* 24(4), Kluwer Academic Publishers, 1996

deLeon, Peter. *Thinking about political corruption*, M.E. Share Inc., New York, 1993

Heywood, Paul. *Political Corruption: Problems and perspectives*, *Political Studies*, XLV (3), Special Issue, 1997

Walecki, Marcin. *Political money and corruption*, in: *Global Corruption Report 2004*, Transparency International, Pluto Press, London 2004

Ward, Gane. *The role of disclosure in combating corruption in political finance*, in: *Global Corruption Report 2004*, Transparency International, Pluto Press, London

#### **Първични източници:**

Regular Report 2004, European Commission;

Конвенция за борба срещу корупцията на ООН;

Международен кодекс за поведение на длъжностните лица на ООН;

Наказателна конвенция за противодействие на корупцията на Съвета на Европа;

Гражданска конвенция за противодействие на корупцията на Съвета на Европа;

Препоръка REC (2003/4) на Съмета на министрите на Съвета на Европа;

Индекс за прозрачност при финансиране на политическите партии в България 2003-2005, Асоциация "Прозрачност без граници"

Индекс за прозрачност при финансиране на предизборни кампании 2005, Асоциация "Прозрачност без граници"

*Global Competitiveness Survey 2003*, World Economic Forum

*Global Corruption Barometer 2003-2005*, Transparency International



# Част четвърта

## ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОПИТ В ОБЛАСТТА НА ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ

## Сравнителни аспекти на проблема за финансиране на политическата дейност

*Ваня Кашукеева-Нушева*

### 1. Политическата корупция в общоевропейски контекст

През последните години, когато се разглеждат причините и най-разпространените форми на корупция, с особена острота се откроява проблемът за политическата корупция. Все по-осезаемо този въпрос влиза във фокуса на общественото внимание както в страните с укрепнали демократични институции от Европейския съюз, така и в “новите демокрации” от Централна и Източна Европа. Оказа се, че политическите партии, които са основните участници в политическия живот в демократичните общества, са изправени пред едни и същи предизвикателства.

Всички партии се сблъскват с проблема за сериозния отлив на партийна членска маса през последните две десетилетия, а голяма част от изследователите на политическия живот с основание говорят за залез на масовите членски партии. Същевременно, наред с така наречената професионализация на политическия живот, се засилва ролята на партийната бюрокрация и по този начин партиите, от изразители на интересите на различни обществени групи, се превръщат в бюрократични институции, които формират и реализират свои автономни интереси, различни от интересите на техните поддръжници.

За да осъществяват своята дейност, партиите са принудени да търсят финансови ресурси, с които да поддържат създадения административен апарат и да присъстват ежедневно в медийното пространство, като често са изправени пред необходимостта да отделят огромни средства за политическа реклама. В съвременното информационно общество политиците все повече се нуждаят от посредничеството на медиите, за да достигнат до своите избиратели и да възстановяват изгняващата връзка с тях. Към тези предпоставки се добавя и един друг факт, оформящ една нова реалност, в която попадат политическите представители – с разрастване на процесите на глобализация и в икономиката, и в политиката, нараства необходимостта от поддържане на интензивни международни контакти. Участието в така наречената “голяма политика” кара една съществена част от политическия елит да смята за достатъчно насочването на енергията за политическа дейност към общуването с други представители на политическите елити за сметка на непосредствената комуникация с обикновените избиратели.

Това са само част от предизвикателствата, които възникват пред политическите партии от двете части на доскоро разделения европейски континент. Когато преди около 15 години в Централна и Източна Европа започна осъществяването на политически и икономически реформи, проблемът за начина на финансиране на политическата дейност не

присъстваше в дискусиите. Покрай възникващите идеологически спорове и дебатите за насоката за бъдещо развитие, въпросът за финансирането на партиите остана на заден план. В условията на остра политическа конфронтация новосъздадените партии не смятаха за необходимо да дават отчет за произхода на финансови ресурси, с които разполагат. Много често това се дължеше на факта, че значителна част от техните дарители бяха представители на едва проходящия частен бизнес, който, наред с другите трудности, беше подложен на натиск от политическите опоненти. Това е периодът, в който се извършваше преразпределението на икономически ресурси (зависещо в голяма степен от въздействието на управляващите политически субекти) и се оформяше профила на нововъзникващия частен сектор в икономиката.

Така няколко години по-късно, когато проблемът за щетите от политическата корупция се открие ясно, експерти и политици обърнаха вниманието си към страните от Европейския съюз. В тази връзка беше необходимо да бъде проучен опита на обществата с установени демократични традиции – с какви проблеми са се сблъсквали, какви механизми са изработили, какви закони и институции за контрол над финансирането на политическата дейност функционират.

Оказва се, обаче, че устойчивите демокрации на Стария континент се сблъскват със същите предизвикателства. Те имат изработени принципи и стандарти за финансиране на политическата дейност, но практиката разкрива сериозни отклонения от формално разписаните правила и от възприетите етични норми в тази сфера. Възниква въпросът как така и новите демокрации, и утвърдените демократични общества в Европа се озовават в една и съща ситуация, която отправя еднакви предизвикателства към тях.

## **2. Фактори, провокирали дискусията за промяна в системата на партийно финансиране**

Основните фактори, които провокират дискусията за ефективна системата за контрол върху финансирането на политическата дейност, са няколко:

а) разкритията и скандалите за незаконно финансиране на политическите партии, които избухват по време на управлението на партиите или след това;

б) корупцията в управлението в резултат от финансова обвързаност на партиите от техните спонсори – компрометиране на управляващите заради корупционни практики, които са резултат от необходимостта да се отплатят на своите донори;

в) наказателният вот за управляващите и намаляващата изборителна активност;

г) криза на общественото доверие в политическата система; силен медиен и обществен натиск за извършване на промени.

*Първата и най-непосредствена причина, която провокира дебатите за промяна в системата за партийно финансиране, са разкритията и последвалите скандали за незаконно финансиране на политическите партии.*

Освен че е най-видимата, и поради това неоспорима от фактическа гледна точка причина, тя най-често стои в основата на следващите проблеми – компрометиране на отделни политически лидери и на цели партийни структури, оттегляне на доверието от съответните партии, следвано от така наречения “наказателен вот” на избирателите.

В тази връзка следва да се спомене първият голям скандал в европейски мащаб, който възниква във Франция в средата на 90-те години. Разбира се, обвиненията в корупция към отделни политически лица не са новост за страната – по време на 17-годишния мандат на Ширак като кмет на Париж са отправяни поредица от обвинения в корупция към него и към неговата партия Сбор за републиката за използване на обществени средства и раздаване на постове на партийни активисти. Но именно разкритията за отклоняване на средства от петролната компания “Елф Акитен” дават ясна представа за мащабите на проблема. Компрометирани са не само отделни политически фигури, които злоупотребяват с властта за лично облагодетелстване, компрометирана е цялата система за финансиране на партиите, защото става ясно, че корупцията е норма, а не изключение в политическия живот.

Другият голям скандал, породен от неспазване на правилата за финансиране на политическата дейност е с източник от Германия и по-точно – от Християн-демократическата партия. Скандалът с “черните каси” на партията, използвани за предизборни кампании, става причина не само за краха на управлението на партията, но и е основната причина за рухването на безспорния до този момент авторитет на “канцлера обединител” Хелмут Кол. Скандалът става причина както за предприемането на наказателно разследване на случая, така и за дългото отстраняване на ХДС от управлението на страната.

Ако насочим вниманието към българския контекст, в който възниква дискусията относно правилата за финансиране на партиите, то можем да открием няколко скандала, които изпълняват функциите на нейни основни катализатори. Най-значимите от тях са свързани с обвиненията за незаконно (или в противоречие с политически декларираните позиции) финансиране от чуждестранни фирми и лица на двете най-големи партии в ляво и в дясно – БСП и СДС. И в двата случая фактите остават неизяснени докрай, но скандалите служат като сериозен мотив за взаимни обвинения в корупция и зависимост от лица с компрометирана репутация. В тази връзка следва да се отчете фактът, че обвиненията, сами по себе си, вече са изиграли роля за намаляване на доверието в съответните партии. В тази насока са и данните от различни социологически изследвания, според които гражданите са убедени, че партиите са зависими от големите фирми-дарители<sup>1</sup>.

Другите скандали, които дават критична маса на дискусията, са злоупотребите с обществени средства за изпълнение на обществени

---

<sup>1</sup> За повече информация, вж. изследванията на Асоциация “Прозрачност без граници”, формиращи Индекса за прозрачност при финансирането на политическите партии на Интернет адрес: [www.transparency-bg.org](http://www.transparency-bg.org), както и изследванията на НЦИОМ и “Алфа Рискърч”.

поръчки (свързани със съмнения, че партиите се отплащат за оказаната предизборна подкрепа) и разрастващите се практики за купуване на вот на избиратели. По-важната последица, обаче, е че въпросът за прозрачността при финансирането на партиите влиза във фокуса на общественото внимание в България. Възникналите скандали извеждат на преден план проблема за законовата регламентация в тази област, която е изключително обща и недостатъчна, за да възпрепятства различните типове нарушения.

*Вторият основен фактор*, който играе ролята на катализатор на дискусиата за политическото финансиране, е свързан с *корупцията в управлението*, която е непосредствен резултат от необходимостта политическите партии да се "отплатят" на своите донори заради подкрепата в предизборната кампания. Тук могат да бъдат изброени редица примери както в страни-членки на ЕС, така и в България. Два от тези примера показват колко сходни могат да бъдат механизмите на корупция, макар че общият политически, икономически и социален контекст е различен.

Единият случай представя мащабите на политическата корупция в Италия. В Италия до 1994 година е в сила следното неписано правило: средствата за обществените поръчки на нивото на местно самоуправление се разпределят право пропорционално на процента, който политическите партии имат в съответния общински съвет, като всяка от партиите има право да посочи фирмите, които ще участват в реализирането на обявените обществени поръчки. Макар че политическият контекст в Италия е много по-различен от този в България, то практиката и в България дава аналогични примери. Резултатът, обаче, и в двете страни е показателен – тотално компрометиране на всички участници в политическия живот.

*Третият фактор*, който принуждава политическите партии да предприемат мерки за промяна в системата за финансиране на политическата дейност е *наказателният вот за управляващите и намаляващата избирателна активност*. Въпросът за наказателния вот в България се превърна в една от постоянно актуалните теми за дискусии и социологически анализи в последните години. В определен момент той се превърна в клише, обясняващо всякакъв тип обществени реакции или извиняващо действията на политическите партии. Най-популярната теза се свързва с обяснението, че поради тежестта на прехода и непопулярните реформи управляващите партии "се изхабяват" и след избори са принудени да отстъпват място на политическите си опоненти. Всъщност, наказателният вот е израз на много точна ответна реакция на избирателите, която показва, че след като партиите не се държат като избирателите, на интересите на своите избиратели, то те, на свой ред, не ги припознават като на такива на следващите избори.

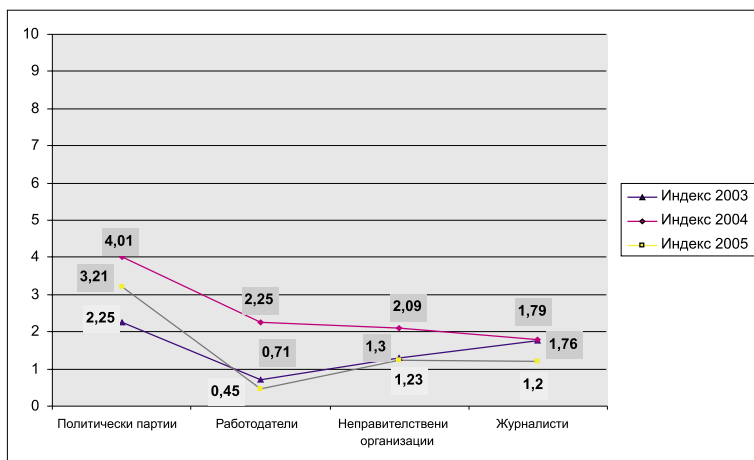
*Четвъртият фактор*, който има най-сериозни последици е *кризата на доверието и опасността от дискредитиране на цялата политическа система*. Този фактор, всъщност, задвижва сериозната обществена енергия за промени както в Западна, така и в Централна и Източна Европа. Деформациите в системата за финансиране на политическата дейност водят до понижаване на общественото доверие в дейността на партиите и компрометират демократичния процес в редица европейски

общества. В случая с България кризата на доверието в политическите партии представлява още по-сериозна заплаха, защото изпразва от съдържание модела на представителна демокрация, който се изгражда през последните 16 години, и извежда на преден план антисистемни политически участници и тенденции, оказващи сериозно влияние върху функционирането на цялата политическа система.

Ето защо значението на проучванията на общественото мнение и оказваният натиск за промени (упражняван от медии и граждански организации) не трябва да се подценява, защото те дават ясна картина на проблемите преди последните да са добили критични стойности. Когато става въпрос за социологически изследвания относно оценките на избирателите за политическите партии, един от особено ефективните подходи за получаване на информация е съпоставянето между гледните точки на различни социални групи или на различни експертни общности. Такъв метод, например, е приложен в изследванията на Асоциация “Прозрачност без граници”<sup>2</sup>. При съпоставка между оценките на четири изследвани групи (представители на политическите партии, бизнеса, медиите и гражданските организации) относно прозрачността при финансиране на политическите партии се откроява една показателна особеност – разминаването между оценките на политиците и мненията на представителите на другите изследвани групи.

**Графика 1: Индекс за прозрачност при финансиране на политическите партии – динамика на оценките на изследваните групи**

**Индекс за прозрачност на финансирането на политическите партии в България Разпределение на субективната оценка по изследвани групи**



0 - липса на прозрачност

10 – максимално ниво на прозрачност

<sup>2</sup> Вж. Интернет страницата на Асоциация “Прозрачност без граници”: [www.transparency-bg.org/surveys](http://www.transparency-bg.org/surveys).

Проблемът за доверието в политическите партии е фундаментален проблем за демократичните общества. Ето защо ще представим още данни за доверието в политическите представители във Великобритания – страна, която е с безспорни демократични традиции на европейския континент. Последното годишно проучване на изследователската агенция Udof за доверието в политическите партии показва ясна връзка между доверието в политическите партии и прозрачността при финансиране на тяхната дейност:

- 2006 година – 69% от избирателите определят управляващата Лейбъристката партия като по-корумпирана от Консервативната партия;
- 1997 година – 63% от избирателите определят управляващата Консервативна партия с лидер Джон Мейджър за по-корумпирана.

Сравнението за този 9-годишен период показва ясно негативната тенденция в нагласите на избирателите. Това, разбира се, може да се дължи на много фактори, но данните от изследването насочват вниманието в точно определена посока. 78% от анкетирания смятат, че правителството на Тони Блеър не е реформирало системата за финансиране на политическите партии, защото не е имало волята да спре корупцията в страната.

### **3. Връзка между избирателна система, формиране на управлението и корупционните практики**

Въпросът за връзката между начина, по който е структурирана политическата система на една страна, начина, по който се формират нейните институции за управление, и механизмите, по които функционират корупционните канали, е сериозно предизвикателство за всеки изследовател<sup>3</sup>. Въпреки че подобни обобщения крият риск от известна доза схематичност, те могат да бъдат полезни при изработването на политики и съответен инструментариум за ограничаване на политическата корупция. На този етап, на базата на събраната информация могат да бъдат обобщени два типа взаимозависимости:

- в мажоритарни избирателни системи – основната насока на корупционен натиск е към отделните депутати; натискът за смени/назначения на служители в държавната администрация е много по-слабо изразен (основни злоупотреби – финансиране на партиите срещу "купуване на депутатско място", увеличен натиск на лобистки интереси върху отделни депутати)

Доказателства в тази насока дават последните разкрития за финансирането на Лейбъристката партия във Великобритания, при които става ясно, че партията е получавала финансиране срещу получаване на подкрепа за място в Камарата на лордовете. Поради особеностите на британската система корупционният натиск върху държавната

<sup>3</sup> За повече информация относно методите и правилата за коректност при осъществяване на сравнителни изследвания, вж. Mattei Dogan, Dominique Pelassy, How to compare nations: strategies in comparative politics, Chatham House Publishers, New Jersey, 1990, p. 40.

администрация е много по-слабо изразен, отколкото в страни като Франция или Италия, например. Организацията на работа на публичната администрация във Великобритания не допуска оказването на силен корупционен натиск при назначаването/ уволняването на служители, както и върху процеса на изпълнение на взетите управленски решения.

- в пропорционални или смесени избирателни системи – политическите партии имат много по-добре развит партийен апарат, което предполага: а) решаваща роля на партийното ръководство при съставяне на листите с кандидати за изборни позиции – съответно, много по-сериозен ангажимент от страна на партията за финансова подкрепа на кандидатите; б) необходимост от сериозни финансови ресурси за издръжка на партийните структури; в) наличие на сериозен кръг от партийни дейци, които очакват да получат държавни служби.

Тези фактори предопределят необходимостта от увеличаване на финансовите приходи, строга централизация на дейността по акумулиране на финансовите ресурси, а впоследствие – и много по-осезаемата намеса на партиите при назначенията и влияние върху дейността на администрацията. Разгледан в такъв контекст, въпросът с политическата корупция дава отговор на казуса с “черните каси” на германската ХДС за финансиране на предизборните ѝ кампании, или на многобройните казуси с политически назначения във Франция, Италия или България.

#### **4. Основни насоки на промяна в системата за финансиране на политическата дейност**

Като резултат от сериозните дефицити в системите за финансиране на политическата дейност, в почти всички страни са предприети промени в следните основни насоки:

- а) промяна в структурата и начина на функциониране на партийните системи;
- б) изработване и възприемане на правила за прозрачност, отчетност и контрол върху процеса на политическо финансиране;
- в) създаване на институции за контрол върху финансирането на политическата дейност.

##### *Промяна в структурата и начина на функциониране на партийните системи*

Въпреки че промените във функционирането и структурата на партийните системи не може да бъде отнесен само и единствено към проблема за финансирането на политическата дейност, тези промени също трябва да бъдат разгледани, защото те представляват много важен политически отговор на партиите и на избирателите. Ако промяната в законодателството и създаването на обществени институции за контрол на политическото финансиране представляват правните инструменти на обществото за решаване на проблема, то често промените в партийната система дават политическия отговор, който има много специфични



измерения за всяка отделна страна. Въпреки това промените могат да бъдат систематично представени по следния начин:

- криза на политическото представителство и разпадна партийната система

Първият тип реакция е израз на повсеместна корупция, обхванала цялата политическа система, която не позволява политическите партии да изработят ефективни механизми за контрол и ограничаване на злоупотребите с власт. Характерен пример е кризата на политическото представителство в Италия през 90-те години на миналия век, когато старите партии са тотално компрометирани и единственият изход е разпад на старата партийна система.

Факторите, които допринасят за несменяемостта на италианския политически елит след Втората световна война са много и създават една сложна политическа обстановка, която не може да бъде опростенчески анализирана. Но един от тях се откроява на фона на останалите – в периода на Студената война италианската политическа система е изградена като отговор на предизвикателствата, които отправя крайната левица в страната. Като неин противовес, италианската десница намира силна подкрепа както от бизнеса, така и от редица външни международни сили. Това е една от основните причини десницата в Италия да се чувства достатъчно силна, несменяема и без сериозна политическа алтернатива. От гледна точка на антикорупционни политики и мерки, умерената левица също не представлява коректив. За период от около 40 години се наблюдава непрекъсната смяна на правителства (средната продължителност на функциониране на едно правителство е около година-година и осем месеца), в които обаче политическите лица са едни и същи. Резултатът е катастрофален – тотална корумпираност на елита и отлив на общественото доверие.

Отговорът на кризата на представителство в Италия е промяната в изборителната система (първият референдум за реформа е проведен през юни 1991 година, а вторият референдум е през април 1993). В резултат на това, на местните избори през 1994 година всички стари партии губят подкрепата на изборителите. Единственият възможен отговор на партийния елит е разпускане на старите партии, за да могат да се конституират наново като нови политически субекти. Тази политическа реакция, разбира се, не слага край на кризата, но е показателна за мащаба на проблема и за необходимостта от бърза и адекватна реакция.

И докато изходът от кризата в Италия е ясен – криза на доверието и разпад на партийната система, то за България изходът от проблемната ситуация все още не е окончателно определен. Той, разбира се, ще зависи от действията политическите институции, които са поставени пред избора на две алтернативи: да изработят вътрешно-партийни механизми за контрол, които са съпътствани от външни за партиите механизми и институции за контрол, или действащите партии да бъдат заменени от нови радикални или популистки алтернативи.

- криза на политическото представителство и поява на нови антисистемни партии

Характерен пример за този тип реакция на политическата система е Франция, където в края на 90-те години набират сила нови антисистемни партии. Такава е националистическата формация на Жан-Мари Льо Пен, чието възникване е породено преди всичко от наличието на други конфликтни точки във френското общество, но разочарованието от управлението на традиционните политически партии също е една от предпоставките за нарастващата ѝ тогава избирателна подкрепа. Френските граждани имат ясното усещане, че техният дневен ред се разминава с този на политиците и реакцията им не закъснява. На изборите за президент през 2002 година лидерът на крайната десница Жан-Мари Льо Пен стига до втория тур, изправяйки се срещу претендента за втори мандат Жак Ширак. Това води до безпрецедентната реакция на основните политически партии – десницата и левицата за първи път се обединяват <sup>4</sup>.

*Изработване и възприемане на правила за прозрачност, отчетност и контрол върху финансирането на политическата дейност*

С оглед на това, че стандартите за гарантиране на прозрачност, отчетност и контрол върху финансиране на политическата дейност са предмет на други подробни анализи, тук ще бъдат представени в систематизиран вид основните насоки, в които те са разработени:

а) механизми за външен контрол върху процеса на финансиране на политическата дейност;

б) вътрешно-партийни механизми за контрол процеса на финансиране на политическата дейност.

Механизмите на външен контрол се свързват както с ефективното приложение на действащото законодателство и ефективното функциониране на съществуващите институции за контрол (тук се визират преди всичко институциите, на които са вменени правоохранителните функции), така и с по-съвременните подходи за детайлна законодателна регламентация на правилата за политическо финансиране и за създаване на нови институции за контрол в тази област.

Във връзка със втория тип механизми за вътрешно-партиен контрол следва да се отбележи практиката в две европейски страни – Германия и Великобритания. Някои изследователи определят реакцията на

---

<sup>4</sup> Вж. коментара на агенция “Франс прес” от 22 април 2002 година със заглавие “Лидерът на крайната десница Льо Пен отива на балотаж с Ширак на 5 май. Жоспен се оттегля от политиката; левица и десница се обединяват”: “Лидерът на крайната десница Жан-Мари Льо Пен спечели 17,02 на сто на състоялия се вчера първи тур на президентските избори във Франция и отива на втори тур заедно със сегашния президент Жак Ширак, който събра 19,67 процента от гласовете на избирателите. Смятаният за фаворит премиер-социалист Лионел Жоспен остана трети с 16,05 на сто от гласовете и напуска надпреварата за президентския пост. В изборите не са участвали 27,47 на сто от регистрираните избиратели, което се оценява от експертите като рекордно ниска избирателна активност. След обявяване на резултатите от първия тур на президентските избори премиерът Лионел Жоспен съобщи, че ще се оттегли от политиката след втория тур. В драматично обръщение към активистите в своя изборен щаб, Жоспен, който е кандидат на Социалистическата партия, посочи, че поема цялата отговорност за своя провал. Жоспен оцени класирането на лидера на крайната десница Жан-Мари Льо Пен за втория тур като крайно неочаквано. **“Това е много тревожен знак за Франция и за нашата демокрация”**, изтъкна френският премиер. Френските социалисти обявиха, че във втория тур на президентските избори на 5 май ще подкрепят Ширак”.

политическите партии като "контрол над щетите", която се изразява във вътрешно-партийни санкции и отстраняване на политически лица от активния политически живот. Всъщност, този тип политическо поведение дава възможност както за очистване на партиите от корумпирани лица (до определена степен), така и за задържане на общественото доверие в политическите партии като институции, които са способни да се справят ефективно с корупцията. Най-важен е ефектът от тази реакция, който не позволява да бъде подложена на съмнение цялата политическа система и не застрашава демократичните принципи, въз основа на които тя функционира.

### **Институции за контрол върху финансирането на политическата дейност**

*В тази област са възприети няколко основни подхода:*

- независими институции за контрол над процеса на политическо финансиране

Добър образец в тази насока дава Франция, където след поредицата от скандали за политическа корупция в средата на 90-те години е създадена Национална комисия за отчетите по предизборни кампании и политическо финансиране. Институцията е независима от политическо влияние, разполага с достатъчно правомощия за ефективно изпълнение на дейността си, има правото да налага санкции на политическите партии и техните финансови пълномощници.

Опит за създаване на независима институция е направен и в Португалия, където преди около една година е създаден Отдел за мониторинг на финансирането на политическата дейност към Конституционния съд. Към настоящия момент практиката на ново-създадения отдел дава основания той да бъде определен по-скоро като независимо действащ орган, но наред с това се изтъкват и факти в противоположната насока – че той е част от структурата на Конституционния съд и поради тази причина неговата самостоятелност е относителна. Това, което дава възможност той да бъде определен като независим е фактът, че при упражняване на своята дейност Отделът е разработил редица програми и техники, които му позволяват да осъществява реален, а не формален контрол върху финансирането на политическата дейност.

Всъщност, когато се разглежда въпросът за функционирането на независимите институции за контрол, трябва да се обърне внимание на това дали те разполагат с достатъчно правомощия да осъществяват ефективно своята дейност. Практиката в България, например, показва, че Сметната палата, която по закон трябва да контролира финансовата дейност на партиите, не разполага с достатъчно правомощия, които да й позволят да осъществява реален контрол.

- относително или изцяло зависими от политическо влияние институции

Примерите в тази област са многобройни и това е разбираемо с оглед на факта, че този подход дава възможност за контрол върху

процеса на финансиране, като същевременно политическите партии имат възможност да “неутрализират” щетите от евентуални санкции върху тях.

Във връзка с ефективността на контрола върху финансирането на политическата дейност трябва да се обърне внимание и на проблема с дублираните институции, които не позволяват прилагането на цялостен подход за противодействие на незаконните практики в тази област.

Така например, в периода от 1998 до 2005 година в Португалия съществуват два различни органа за контрол – Национална избирателна комисия, която е относително независима и осъществява проверка на финансирането на предизборни кампании, и Конституционният съд, който осъществява контрол върху финансирането на текущата дейност на партиите. И двете институции осъществяват формален контрол, който не е достатъчно ефективен. Затова през 2005 година е създаден специализиран Отдел за мониторинг на финансирането на политическата дейност към Конституционния съд.

- липса на специално създадени институции

Липсата на специално създадени институции за контрол върху процеса на политическото финансиране е характерен подход в държавите, които имат неразвито законодателство в тази област или не са се сблъскали с драстични нарушения на писаните и неписаните правила за осъществяване на политическа дейност.

Характерен пример за едните е България в периода от началото на демократичните промени през 90-те години, където регламентацията в тази област е изключително обща и недостатъчна, а контролът по финансирането на политическата дейност е предоставен на парламентарна комисия, съставена от депутати от политическите партии, представени в Народното събрание.

Другият пример дава Великобритания, където до скоро проблемът за контрола над финансирането на политическата дейност не е стоял във фокуса на общественото внимание. Впоследствие е приложен моделът, при който се създава комисия, която функционира към Камарата на общините.

#### **4. Бъдещите предизвикателства**

Различният социален, икономически и политически контекст, в който политическите партии в европейските страни осъществяват дейност, предполага, разбира се, и различни подходи за справяне с проблема за незаконното и непрозрачното финансиране на политическата дейност. Всяка страна има своите традиции, своята специфика, която определя и бъдещите действия в тази област. И въпреки това, има няколко въпроса, около които може да се очаква, че дискусиата ще продължи:

- За или против държавното финансиране? Какви да са условията за предоставяне на държавна субсидия и какъв е търсеният ефект?
- Създаване на нови институции за контрол върху политическото финансиране или създаване на капацитет за ефективна работа на вече създадените институции – кой от двата подхода е по-

ефективен?

- Пряка или опосредствана комуникация между политици и избиратели? Медиите – основен посредник в комуникацията между политици и избирателите или допълнителен канал за комуникация.

Практиката за предоставяне на държавни субсидии в подкрепа на дейността на политическите партии възниква още през 1959 година в Германия, а сред това и в други европейски страни, като основанията за това са следните: а) предоставя възможност за засилен обществен контрол върху партийните финанси; б) намалява опасността от зависимост на партиите от големи корпоративни дарители или от получаване на дарения със съмнителен произход; в) стимулира въвеждането и спазването на стандартите за прозрачност и отчетност от всички партии; г) компенсира недостига на средства, резултат от намаляващите постъпления от членски внос; д) подпомага организацията и провеждането на предизборни кампании, чиято финансова стойност все повече нараства.

В тази връзка съществуват два типа основания за предоставяне на държавна помощ – в зависимост от изборния резултат и в зависимост от получената финансова подкрепа от дарители.

В последните години, обаче, наред с безспорните положителни ефекти от въвеждането на тази практика, възниква е една друга последица – партиите разбират, че в определена степен това ги прави независими от техните поддръжници. Освен това, при субсидия, съответстваща на получения изборен резултат, се дава допълнителна подкрепа за партиите, които управляват в момента и то за период до следващите избори, без да се отчита промяната в обществената подкрепа за съответната партия в периода между два поредни избора. Такава е практиката в България, където държавната дотация се предоставя за текущата дейност на партиите, но е изчислена на базата на резултатите от последните парламентарни избори.

При избора на модел на държавното съ-финансиране е много важно да се предвидят последиците, които произтичат от него. Държавната подкрепа за текущата политическа дейност трябва да насърчава партиите да търсят подкрепа от обикновените симпатизанти и членове. В тази връзка трябва да се споменат плюсовете на германския модел, при който държавното финансиране е поставено в зависимост от даренията, направени от частните лица, като се стимулира практиката за предоставяне/получаване на малки дарения (за всяко дарено евро държавната субсидия е 0,38 евро – тази практика се отнася за даренията на стойност до 3300 евро). Ефектът от тази практика е стимулиране на гражданското участие в дейността на партиите и намаляване на опасната зависимост на партиите от големи корпоративни дарители.

В съвременното демократично общество възниква и друг въпрос, който има значение за пълноценната комуникация на партиите с избирателите – това е проблемът за ролята на медиите в политиката. Сред голяма част от представителите на политическите партии доминира представата, че един факт от политическата дейност не

се е случил, ако той не е отразен от медиите. Медиите наистина са мощен фактор в съвременната комуникация, с който политиците се съобразяват. Наред с това, обаче, необходимостта от медийно присъствие поставя сериозни предизвикателства пред партиите: а) кой подход е по-ефективен – провеждането на непрекъснати срещи на местно ниво или използването на широкия достъп, който предоставят електронните средства за комуникация; б) как партиите да се справят с нарастващата необходимост от средства за политическа реклама; в) кой тип комуникация да бъде избран и в каква степен да бъде реализиран – с помощта на професионални PR агенции или основан на автентичните качества на политическите представители и ценностите, които защитава съответната политическа партия.

Отговорите на тези въпроси очевидно ще търпят своето развитие и интерпретации в различен контекст и в различен период от време. Със сигурност, обаче, те биха били адекватни, ако отговарят на основната задача и предизвикателство пред съвременните политически партии – да бъдат автентични представители на интересите на своите избиратели.

## Законодателни бариери срещу политическата корупция при финансиране на партии и кампании в държавите-членки на Европейския съюз

*Д-р Петя Георгиева*

### 1. Ситуиране на проблема

Ограничаването на политическата корупция е проблем, стоящ пред всяка демократична политическа система. Финансирането на политическите партии и техните предизборни кампании е една от “най-непрозрачните страни” на тяхната дейност, отбелязва Макс Вебер. Скандали за политическа корупция и липса на прозрачност при финансирането на политическите партии разтърсват както така наречените млади демокрации от Централна и Източна Европа, така и така наречените стари демокрации<sup>1</sup>.

От друга страна, нередн ости при финансирането на партиите, както и разкрития за злоупотреби със партийно положение и заемане на политически постове, касаят колкото десните политически сили, толкова и левите. Например, скандалът „Енрон“ засяга основните британски политически партии.

Известно е, че политическата корупция подкопава доверието на гражданите в партиите и в ролята, която те са призвани да играят в демократичния процес. Нека да подчертаем, че последиците от усещането за неовладяна политическа корупция в страните от Централна и Източна Европа (с все още консолидираща се демокрация и нестабилизиращи партийни системи, с незрели и с неутвърдени граждански структури) носят рискове за далеч по-тежки последици. Политическата корупция директно накърнява легитимността на самия нов демократичен ред, на неговите институции и механизми, а това от своя страна води едновременно до изостряне на отхвърлянето на политическите партии и до тяхното вътрешно дестабилизиране<sup>2</sup>. Тези феномени са придружени от

---

<sup>1</sup> Да споменем накратко скандала с финансирането на християн-демократите в Германия през 90-те години, при който се разкрива, че ХДС разполага със система за финансиране на кандидатите си на предизборни кампании, използваща дарения в швейцарски банки, т.е. противно на закона. Произходът на средствата не е изяснен и до днес, но ХДС е осъден през 2004 година да изплати 21 милиона евро от държавното финансиране, получено на изборните кампании, по които избухна скандала. Италианските християн-демократи са обвинявани във финансови връзки с мафията, нека припомним операция “Чисти ръце” от началото на 90-те години. През 1993 година във Великобритания, след обвинения в печата, започва разследване срещу Консервативната партия. През 2004 година бившият френски Министър-председател Ален Жюле беше осъден на условно лишаване от свобода за 18 месеца и лишаване от правото да се кандидатира за десет години след процес за злоупотреба със служебно положение и финансиране на активисти на партията Сбор за Републиката под формата на фиктивни постове в кметската администрация в Париж през 80-те години по времето, когато Жак Ширак е кмет, а Ален Жюле отговаря за финансовите въпроси.

<sup>2</sup> В Полша серията от множество разкрития за политическа корупция на най-високо ниво в периода 2002-2005 година имаше катастрофални последици не само върху правителството на Съюз на демократичната левица, но и върху самата партия. Спечелил изборите с повече от 40% през 2001 година, СДЛ постига много нисък резултат на парламентарните избори през 2005 година. Министър-председателят и председател на Съюза Лешек Милер е принуден да се оттегли последователно и от двата поста, а партията, считана за една от най-стабилните политически сили, се разцепва през март 2004 година по проблема с корупцията. Министър-председателят на Чехия Станислав Грос е принуден да подаде оставка първо като премиер, а след това и като председател на Чешката социалдемократическа партия след разкрития за неясния произход на средствата, с които е закупил апартамент си в Прага, както и за някои аспекти на бизнеса на съпругата му. След разкрития за корупция е отнет имунитетът на Иван Железни, избран през 2004 година като депутат в Европейския парламент

непрестанно растящите проценти във всички бивши социалистически страни на негласувалите на парламентарни, регионални и местни избори. Въздържането от участие в изборите може да се интерпретира като санкция срещу корумпирани политически елити, които не предоставят реален избор и алтернатива, но и като чувство на безпомощност от страна на гражданите и, в крайна сметка, води до отказ от политическите права, които новият демократичен ред гарантира. По този начин партиите са демонизирани преди да са успели да се консолидират достатъчно, за да изпълняват функциите и ролята, която демокрацията им отрежда.

Безпрецедентният характер и комплексността на трансформациите (структурно-икономически, политически, социални, законодателни) след 1989 година създават благоприятна почва за корупционни практики във всички сфери. Като примери можем да маркираме високия дял на така наречената сива икономика или отворените от приватизационните процеси многобройни вратички за корупционни действия. Финансирането на политическите партии и осигуряването на ресурси за тяхното функциониране става в трудни икономически и финансови условия.

Демокрацията и демократичното управление не са възможни без стабилна партийна система и консолидирани политически партии. За да изпълняват своите основни функции и роля, в качеството им на социално-политически актьори, партиите се нуждаят от ресурси <sup>3</sup>.

## **2. Видове финансиране на политическите партии**

Как партиите осигуряват необходимите им ресурси? Кои са основните финансови източници? Нека се спрем накратко на основната типология, произтичаща от практиката на политическите партии в исторически план, и утвърдена в специализираната литература. Клаус Фон Бейме (Klaus von Beyme, 1985, стр. 196) типологизира три паралелни метода на партийно финансиране:

### **а) вътрешно партийно финансиране**

Източниците на този тип финансиране са редовият членски внос; такси, плащани от официалните лица на партиите (представители в изпълнителната власт, депутати и т.н.); доходи от различни недвижими имоти или дейности, които партиите извършват.

### **б) външно финансиране**

Източниците на този тип финансиране са дарения на частни лица; организации, свързани с партиите; компании или групи по интереси. В исторически план този тип финансиране е подложен на критика от страна на социалдемократическите, социалистическите и комунистическите партии. Въвеждането на държавното финансиране е реакция, породена именно по инициатива на социалдемократите срещу дисбаланса на силите между партиите в резултат на частното финансиране.

<sup>3</sup> Нека припомним, че според съществуващите типологии, партиите изпълняват най-общо два вида функции: първият вид са представителни функции – партиите артикулират интересите на различни социални групи, осъществяват тяхното асоцииране, политическата социализация и формулират политики; вторият вид функции са процедурни или институционални, при които партиите рекрутират политическите лидери, организацията в парламента и в управлението.



### **в) финансиране от държавата**

Политическите партии получават отпускани от държавата субсидии. Държавното финансиране е директно и индиректно.

*Директно* финансиране са субсидиите, определени със законите за политическите партии и за провеждане на избирателни кампании. Най-общо, субсидиите се отпускат на парламентарно представените партии, пропорционално на електоралните резултати и на получените мандати, както и на непарламентарни партии, получили определен процент гласове. Всяка държава има свои специфики при определянето на параметрите, според които се отпускат субсидиите, и на предназначението на тези субсидии. Дефинирането на политическите партии и на техния статут в различни нормативни актове също е различно в отделните национални законодателства.

*Индиректното* държавно финансиране включва: предоставяне на телевизионно време и радио-ефир; данъчни облекчения за дарителите; освобождаване от пощенски такси по време на предизборни кампании; предоставяне за ползване на зали за провеждане на събрания и други.

Въвеждането на държавно финансиране започва във Федерална Република Германия през 1959 година, която е последвана от Швеция през 1965 година и Дания през 1967 година. Във Великобритания въпросът за държавно финансиране на партиите е поставян многократно, но неговата реализация започва с първото лейбъристко правителство, управлявало в периода 1997-2001 година.

Нека споменем накратко някои аспекти от дискусиите какви трябва да са източниците на финансиране на политическите партии. От една страна се счита, че държавното финансиране е една от солидните бариери за предотвратяване на политическата корупция. От друга страна, обаче, то поставя въпроса за отношенията между държавата и партиите. Този тип финансиране може да бъде интерпретирано или като партийна колонизация на държавата, или като увеличаване на държавното влияние върху политическите партии с възможност за намеса в техните вътрешни дела. Холандските политически партии, например, дълго време остават резервирани към държавното финансиране. За да запазят своята независимост и за да избегнат намесата на държавата или на бизнеса, холандските политически групи предпочитат да се базират на членския внос и малки по размер дарения. Те получават индиректно държавно финансиране чрез субсидиите, отпускани на партийните фондации, изследователски институти, младежки и женски организации. Тази ситуация е променена през 1999 година с парламентарен акт, който въвежда директно държавно финансиране на парламентарните политически групи.

Друг аспект на проблематиката, свързана с държавното финансиране е, че въвеждането на обществените фондове отдалечава партиите от тяхната база и симпатизанти. Държавното финансиране на политическите партии често е непопулярно за обществото и гражданите. За да изпълняват социалните си функции и за да бъдат солидни и вкоренени в обществото, политическите партии трябва да поддържат

връзка със своите членове и симпатизанти, чиито интереси са призвани да представляват. От тази гледна точка, партиите трябва да разчитат на подкрепата и на усилията на своите членове. Партиите не бива да зависят финансово нито от държавата, нито от големи частни дарения, а да се базират на членския внос.

Следователно, забраната на частното финансиране поражда риска партиите да загубят връзка със своите симпатизанти, ако повече не се нуждаят от тяхната финансова подкрепа. В страните от Централна и Източна Европа, имайки предвид трудностите и стандарта на живот, не може да се очаква, че партиите ще съберат основната част от необходимите им ресурси от членски внос и малки и средни постъпления от страна на симпатизанти. В това отношение цифрите са красноречиви – няма българска партия, която да се финансира основно чрез постъпления от членски внос. Но, ако партиите разчитат предимно на държавно финансиране или на големи частни донори, има сериозна опасност от задушаване в зародиш на нормалната еволюция на партиите. Също така, значителна, но краткосрочна финансова подкрепа от частни донори не осигурява развитието на жизнена политическа партия.

Нека споменем сред аргументите срещу държавното финансиране, че гражданите не могат да бъдат задължени да осигуряват ресурсите на партии, чиито политически идеи те не споделят.

Показателен в отношението на гражданите към държавното финансиране на политическите партии е италианският пример. В Италия, според първия Закон за обществено финансиране на политическите партии от 1974 година, държавните субсидии се отпускат под формата на изплащане на електоралните разходи за парламентарните избори и изборите за Сенат, а след 1981 година и за регионалните и европейските избори. Обществена субсидия е отпускана и за финансирането на дейността на парламентарните групи. След разкритията за корупция на най-високо ниво през 1993 година, обаче, избирателите гласуват с референдум за премахване на държавното финансиране на политическите партии. Според новия закон от 1993 година държавата не участва в текущите партийни разходи, но продължава да изплаща електоралните разходи. С прекратяването на държавната субсидия и с отлива на членове и симпатизанти от партиите, последните се оказват в много тежка финансова ситуация.

Новият закон от 1997 година въвежда допълнителна възможност за доброволно гражданско финансиране на партиите, според която данъкоплатците могат да отделият за политическите партии 4% от годишния си данък върху доходите. С декрет на Министерството на финансите и със съгласие на Министъра на финансите получената вследствие обща сума се разпределя на политическите партии и движения имащи най-малко по един представител в парламента, пропорционално на получените гласове. Този доброволен вид на финансиране на партиите не дава очакваните резултати – през 1997 година само 0,5% от данъкоплатците избират тази формула. Доброволното финансиране на партиите е премахнато през

1999 година. Новият закон за държавно финансиране на партиите от 1999 година не предвижда директно субсидиране на партиите. Държавата поема само изплащането на разходите по предизборните кампании за парламентарни избори, за изборите за Сенат, районните съвети и европейските избори. Промените от 2002 година в законната рамка за финансирането на партиите уточняват критериите, по които партиите получават изплащането на тези разходи.

Трябва да отбележим също така, че съществува силна конкуренция при разпределяне на държавните директни и индиректни ресурси, при която големите парламентарно представени партии и политическите партии, включени в управлението, са в по-благоприятна ситуация от малките и не получили парламентарно представителство партии.

В практиката на мнозинството от европейските държави финансирането на политическите партии съчетава трите основни източника.

Законовите рамки на финансирането на политическите партии в страните от Европейския съюз включват различни мерки за контрол и превенция на злоупотребите при финансирането на политическите партии. Тези мерки целят да се постави ясна граница между “финансово участие” и “купуване на достъп до влияние” в политическия процес. Може да се припомни, че изработването на законодателството за регулиране на финансирането на политическите партии и внасяните в него промени често са следствие на политически финансови скандали, както и в отговор на отрицателни реакции от страна на общественото мнение.

Въпреки съществуващите многобройни национални специфики, могат да бъдат обобщени някои основни мерки за превенция на политическата корупция:

*ограничения на разходите на политическите партии* - най-често чрез въвеждане на таван на разрешените разходи на всеки кандидат по време на изборни кампании или за всяка партия;

• *ограничения на приходите на политическите партии* – най-често чрез въвеждане на лимит за сумата, която едно физическо лице може да даде или въвеждане на законов таван на годишните приходи на политическите партии;

• *изисквания за разкриване на източниците на финансиране с цел да се осигури прозрачност* – чрез въвеждане на задължително деклариране на самоличността на дарителите по време на предизборни кампании, както и разкриване на дарените суми;

• *забрана на някои видове приходи* – най-често анонимни източници, чуждестранни донори, дарения от правителствени, синдикални, корпоративни организации, мултинационални корпорации;

• *забрана на някои видове разходи* – купуване на гласове, раздаване на напитки и храна на избиратели, купуване на телевизионно време в някои страни;

• *стимулиране на средните и малки по размер помощи* за партиите чрез фискални облекчения на дарителите.

### Основните цели на тези мерки са:

- максимален контрол и превенция на политическата корупция;
- да се насърчава равнопоставеността на политическите партии, като се предоставят оптимални възможности за участие на политическите партии и се намали дисбаланса в ресурсите на "богатите" и "бедни" политически партии;
- да се стимулира участието на партийната основа.

На практика, регулирането на финансирането на политическите партии и мерките, целящи превенция на корупцията, често представляват смесица от различни закони и наредби, които съдържат слабости и търпят еволюция и множество поправки.

В следващата част ще се спрем по-конкретно на някои от страните от Европейския съюз и начина, по който те решават въпроса с финансирането на политическите партии и борбата с политическата корупция.

## 4. Примери от практиката на някои страни-членки на ЕС за финансиране на политическите партии

### 4.1. Австрия

Австрия заема едно от челните места по държавно финансиране на политическите партии. Законът за политическите партии от 1975 година се произнася по техния юридически статут и по тяхното финансиране. Прави се разграничение между политически партии в тесен смисъл, от една страна, политически партии, които участват в избори, от друга страна, и парламентарни клубове на партиите, от трета страна. Финансирането на партиите, които се явяват на избори, е регулирано от федералния конституционен закон и редът за изборите на Националния съвет от 1992 година.

От 60-те години на 20 век парламентите на федералните *Landers* отпускат субсидии на клубовете, за да подпомогнат издръжката на административния персонал. От 80-те години регионалните парламенти финансират пряко политическите партии. Федералните провинции въвеждат собствени закони за политическите партии през 90-те години. Вследствие на това, австрийските политически партии получават държавно финансиране на всички нива – федерално, регионално и парламентарни клубове.

Субсидиите за парламентарните клубове покриват разходите за администрация, експертни консултации, връзки с медиите. Предвидена е и помощ за новоизбраните депутати.

През 2004 година са изразходени 12,1 милиона евро за финансиране на политическите партии. През 2004 година държавните субсидии за политическите партии са 14,4 милиона евро и към тях са добавени 10,3 милиона евро за изборите за Европейски парламент.

Държавно финансиране получават основно парламентарно представените политически партии. Държавните субсидии са разделени в две категории:

- минимум, отпускан на всяка парламентарно представена в националния парламент партия, при условие, че има най-малко

петима депутати;

- допълнителни субсидии, пропорционални на изборния резултат на партията.

Политически партии, които не са представени в националния парламент, но са получили над 1% от гласовете, имат право на държавна субсидия, пропорционална на получените резултати. Според закона, тези средства могат да бъдат използвани само за връзки с обществеността и не могат да бъдат използвани за покриване на административни разходи.

През 1990 година е въведена система за държавно финансиране на партиите по време на предизборни кампании. Сумата, изплащана на партиите, е пропорционална на получените гласове.

С цел да се ограничат разходите по предизборните кампании, политическите партии трябва да представят разходните си отчети най-късно осем седмици преди изборите.

#### 4.2. Белгия

Общественото финансиране на политическите партии в Белгия е регламентирано на федерално ниво със Закона от 1989 година за ограничаване и контрол на електоралните разходи при федералните избори. Законът е претърпял множество поправки.

Интересно е да се отбележи, че законът от 1998 година разширява понятието за политическа партия. Политическа партия обхваща всички компоненти на партията – асоциации, групи, както и пряко свързаните с нея регионални единици като: политическите групи в двете федерални камари, съветите в общностите и регионите и асоциациите с идеална цел, които получават парламентарната субсидия за партията. Политическите партии нямат статут на юридическо лице. Те са асоциации и тяхното финансиране е организирано чрез паралелни на партиите институции *A. S. V. L. (Association sans but lucratif* – Асоциация в обществена полза). Предвидената държавна дотация се отпуска на определена от партията асоциация.

Прякото финансиране се изразява в годишна държавна дотация, пропорционална на броя на получените депутатски и сенаторски места. Дотацията се отпуска на политическите групи, представени във федералните парламент и сенат. Камарата на депутатите и Сенатът също отпускат субсидии на парламентарно представените на федерално ниво партии с най-малко един пряко избран депутат или сенатор.

Освен това, парламентите на регионите и на общностите отпускат допълнителни субсидии за партиите – фламандският и валонският парламенти имат свои правила за финансиране на партиите, представени в тях.

Белгийското законодателство не прави разграничение за специално финансиране на предизборните кампании. Не се предвижда изплащане на разходите по тези кампании и няма пряко държавно финансиране на партиите. Счита се, че партийните разходи по предизборни кампании се покриват от държавната дотация и от другите партийни ресурси. Съществува, обаче, разнообразно индиректно финансиране. Според

Изборния кодекс партиите се освобождават от такса за предизборните афиши, получават специално определени места за безплатно афиширане от страна на общинските власти, получават преференциални тарифи за пощенски разходи за документи по кампанията, влизащи в категорията "изборен документ", получават безплатен достъп до обществената телевизия, според тежестта на политическата група на общностно ниво.

Забраняват се определени форми на предизборна кампания като: търговски или рекламни афиши или билбордове; рекламни пана или афиши с размер по-голям от 4 кв. м; продажба на значки; раздаване на значки или подаръци; търговска кампания по телефона; разпространяването на рекламни спотове по радиото и телевизията и в киносалоните. Комисията за контрол на предизборните разходи и за сметките на партиите проверява спазването на тези изисквания. При тяхното нарушение, партията губи своята държавна дотация за период от един до четири месеца, а кандидатът подлежи на наказателни санкции.

Сред мерките за прозрачност при финансирането можем да посочим, че само частни лица имат право да правят дарения на политически партии, на техните асоциации, кандидати и други. Законът въвежда таван от 500 евро на годишната сума за даренията от едно частно лице за една политическа партия. Въведен е и таван от 2000 евро на годишната сума, която едно частно лице може да дари на политически партии и съставлящите ги организации.

Партия, получаваща парламентарни дотации, е длъжна да представи финансов отчет за одобрение на Контролната комисия за предизборни разходи и за счетоводството на партиите. Партиите са длъжни да представят и одиторски доклади за финансовото състояние на свързаните с тях организации.

Контролната комисия получава мнение от Сметната палата за достоверността и точността на въпросните отчети. Характерно за Белгия е поставеното условие за отпускане на държавна дотация, задължаващо политическата партия да включи в устава си и в своята програма специален текст, с който се ангажира да спазва правата и свободите на гражданите, гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека.

Даренията, превишаващи 125 евро, подлежат на регистрация заедно със самоличността на дарителите; регистрацията се предава за проверка на Контролната комисия, която се ангажира с клауза за конфиденциалност.

Общата сума на всички дарения, финансиращи изборна кампания, трябва да фигурира в декларация за произхода на средствата, без да споменава идентичността на дарителите.

Политическа партия, която не предаде или предаде със закъснение своя финансов отчет, губи държавната си дотацията. Партия, чийто финансов отчет не е одобрен от Контролната комисия също губи своята дотация.

Губи дотацията си партия, която чрез своите действия, или чрез

действията на своите асоциации, кандидати, кметове или депутати показва по явен или косвен начин враждебно отношение към правата и свободите, гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека.

### 4.3. Великобритания

Британските политически партии разчитат дълго на недържавни източници на финансиране. Така традиционно Консервативната партия осигурява своите ресурси от частни дарения, а Лейбъристиката партия зависи дълго от осигурявания от синдикатите членски внос преди охлаждането на отношенията от края на 90-те години. За 2002 година около 8% от приходите на Лейбъристиката партия са от членски внос, 27% от синдикатите (66% през 1992 година, 40% през 1997 година), а останалите две трети са от дарения. За същия период, 90% от приходите на Консервативната партия идват от дарения.

Ограничена държавна финансова помощ за опозиционните партии в парламента е гласувана през март 1975 година, с поправки през февруари 1978 година, март 1983 година и юни 1988 година. Тази система на ограничено финансиране е известна като *“Short money”* за Камарата на общините (целите са да се осигури финансиране на парламентарните дейности и да компенсират предимствата, от които се ползва управляващата партия) и *“Cranborne money”* за Камарата на Лордовете, въведена през ноември 1996 година.

Непрякото финансиране се изразява в освобождаване от пощенски такси, предоставяне на честота за излъчване на предизборни емисии и други. Партиите получават и субсидии за организирането на референдуми, за политическо развитие (Policy Development Grants) и за специални съветници.

Многобройните опити за въвеждане на пряко държавно финансиране на политическите партии датират от десетилетия, без да бъдат реализирани на практика. Например, докладът на Hansard Society от 1982 година изтъква, че държавното финансиране на политическите партии би могло да допринесе за *“изчистването”* на политическия процес. Ако държавата подкрепя финансово партиите, те няма да са зависими от дарения и биха могли да упражняват по-добре своите обществени функции. От друга страна, обаче, се подчертава, че данъкоплатците не могат да бъдат задължени да финансират партии, чиито идеологически позиции не съвпадат с индивидуалните.

Въпросът за промени във финансирането на политическите партии се поставя в предизборния манифест на Лейбъристиката партия през 1997 година. Манифестът съдържа три обещания, засягащи финансирането на политическите партии: да задължи политическите партии да декларират източниците на доходи над определена сума; да забрани чуждестранното финансиране; да поиска от Комитета по стандартите в обществения живот да направи оценка за финансирането и реформа на регламентацията относно финансирането на политическите партии. Комитетът под председателството на лорд Нийл ъф Бладен представя

доклад през октомври 1998 година, на базата на който е изготвен законът от 2000 година – Акт за политическите партии, избори и референдуми. Сред новите мерки при финансирането на политическите партии можем да посочим:

- публикуване на детайлизирана информация за даренията, превишаващи сумата от 5000 лири на национално ниво и сумата от 1000 лири на местно ниво;
- забрана на дарения от чужбина, от анонимни донори и от фондове на тръстове;
- компаниите, които правят дарения на политическите партии, са длъжни да изискат съгласието на своите акционери, както и да разкриват в доклад направените дарения;
- контрол на даренията към партии, индивидуални партийни членове и асоциации;
- изисквания към партийното счетоводство и отчитане на даренията;
- учредяване на Фонд за политическо развитие (*Policy Development Fund*) за отпускане на субсидии на политически партии – препоръката в доклада Нийл за стимулиране на политическите изследвания е в основата на създадената през 2002 година *Policy Developments Grants Scheme*. Според тази схема всяка година се предоставят 2 милиона лири на политически партии, имащи най-малко двама представители в Камарата на общините, с цел да се разработват и развиват политики, които да залегнат в предизборни манифести и да се повиши демократичното участие. Разпределението на сумата се извършва от Избирателната комисия.
- въвежда се помощ за финансиране на специални съветници;
- създават се Избирателна комисия и Комисия на председателството на Камарата на общините (*Speaker's Committee*) с цел да се контролира финансирането на политическите партии, както и съответните разпоредби за тяхното регистриране и финансиране, даренията, съответните разпоредби по предизборните кампании и референдуми.

Докладът Нийл препоръчва да се повишат сумите, отпускани на опозиционните партии, представени в двете камари. За 1997-1998 година общата сума на помощта е от 1 503 892 лири, от които 986 762 са отпуснати на Консервативната партия, а 371 997 на либералите. През 2001 година общата сума нараства с 5 милиона лири. Повишава се отпусканата сума за Камарата на лордовете.

Актът е приложен за пръв път на изборите през 2001 година. За предизборната кампания таванът на разходите за една политическа партия е фиксиран на 14 милиона лири. Според новия регламент се оповестяват имената на всички донори, дарили на политическа партия над 200 лири. Според закона, партиите декларират приходите и разходите в 42-дневен срок след изборите (6 седмици).

Изискванията за счетоводство са фиксирани в третата част на закона. Партиите водят счетоводство за своите приходи и разходи. При своята



регистрация, партиите назначават ковчежник, който е отговорен за счетоводството на партиите и води на отчет всички приходи и дарения. Той подготвя отчети на всеки три месеца и годишен финансов доклад, който предава на Избирателната комисия. По време на изборни кампании, ковчежникът е длъжен да изготвя и предава седмични доклади за даренията.

Четвърта част от закона установява контрол върху даренията. Политическите партии не могат да получават дарения, считани от закона за недопустими. Според закона, допустими дарители са: частни лица, регистрирани в електоралните листи; предприятия, регистрирани на територията на Великобритания или в други страни на Европейския съюз; регистрирани политически партии; синдикати, както и организации за взаимно подпомагане.

В случай, че дарението не отговаря на изискванията, партията се задължава да го върне в срок от 30 дни или да го прехвърли на Избирателната комисия. Едно от последствията от закона, регулиращ даренията за политическите партии е, обезкуражаването на предприятията да правят дарения, тъй като за всяко дарение, те трябва да осведомяват своите акционери.

Партийните финанси подлежат на заверка от квалифициран одитор, ако годишните приходи или разходи на дадена партия превишават сумата от 250 000 лири и ако комисията реши, че е такъв одит е необходим. При нарушения са предвидени санкции.

#### 4.4. Германия

Обществени фондове за политическите партии са въведени за пръв път в Германия през 1959 година. През 1967 година е приет Законът за политическите партии (*Parteiengesetz*), който постановява, че партиите, представили кандидати на федералните, регионалните, а от 1979 година и на европейските избори, имат право на изплащане на част от разходите по изборната кампания, като сумата се изчислява на базата на подадените гласове.

Промените в Закона за политическите партии, внесени през 1989 година, въвеждат втори вид финансиране – на всяка партия, получила 2% от реалните гласове, се изплащат 6% от изразходваната по кампанията сума. Според новия Закон за политическите партии от 1994 година изплащането на разходите по предизборните кампании за федерални и регионални избори е заменено с общо годишно финансиране. Осмата версия на Закона за политическите партии от юни 2002 година, след решение на Конституционния съд, ясно разграничава политически партии и държавен апарат. Директното финансиране на партиите е разрешено, при условие че общата сума на обществените фондове не превишава 50% от партийния бюджет. Държавните фондове за партиите служат да покрият част от осъществяването на специфични партийни задачи, предвидени в Основния закон и в Закона за политическите партии. Резултатите, получени от партиите на национални, регионални и европейски избори, както и сумата на даренията от частни лица са

считани за критерий за вкореняването на партиите в обществото.

Получават държавно финансиране партиите, чийто листи са получили най-малко 0,5% от валидните гласове на последните национални и европейски избори, или минимум 1% на последните регионални избори. Всеки получен глас дава право на определена сума до 4 милиона гласа и на друга, по-ниска сума, над този таван.

За дарения от частни лица до 3300 евро годишно се предвижда държавна субсидия от 0,38 евро за дарено евро. Политическите партии отчитат в своя финансов доклад сумата от дарения, която отговаря на условията за отпускане на държавна субсидия. Даренията от частни или юридически лица над 3300 евро, са законни, но за тях не се отпуска държавна субсидия.

Основният закон забранява финансирането на политическите партии изключително от държавни субсидии.

Законът въвежда таван на сумата от обществени фондове: този таван е от 125 милиона евро за периода от 1998 до 2001 година, а от 2002 година насам той е 133 милиона евро. Тъй като често този таван се превишава, е предвидено държавната субсидия да бъде намалявана пропорционално и политическите партии да не получават цялата предвидена от закона сума. В последствие държавната субсидия зависи от частните бюджети на политическите партии, базирани на дарения и получените на избори гласове. Предвидените от закона суми се отпускат на централното ръководство и на регионалните органи на партиите. Председателят на Бундестага съобщава официално полагащите се суми на регионалните ръководства на партиите.

Като пример за индиректно финансиране могат да се посочат предвидените данъчни облекчения за дарителите по Закона за правата на наследство. Частните лица могат да намалят от своите данъци определен процент от даренията до 3300 евро годишно и до 6600 евро за обща съпружеска декларация според Закона за данъка върху доходите.

#### 4.5. Гърция

Според гръцкото законодателство политическите партии нямат статут на юридическо лице, въпреки че са изрично споменати в Конституцията. Закон №1443 от 1984 година предвижда обществено финансиране на политическите партии с цел да се покриват техните организационни разходи и разходите по предизборни кампании. Според поправките на закона от 1996 година общата сума по финансирането на партиите представлява 1,2% от държавния бюджет. За да могат да претендират за тази помощ, партиите трябва по време на последните избори да са спечелили най-малко 3% от гласовете и да са представили избирателни листи в най-малко две трети от избирателните райони.

Коалиция от партии също има право да поиска финансова помощ, при условие, че е получила 5% от гласовете на последните избори, в случай че коалицията е съставена от две партии, или 6%, ако тя е съставена от три или повече партии.

Държавната субсидия за партиите се разпределя от Министерството

на вътрешните работи преди 1 април всяка година.

Десет процента от субсидията се разпределят на равни части на партиите, отговарящи на условията, а останалите 90 % се разпределят според получените гласове.

Отпуснатата помощ може да бъде използвана само от партии и не може да бъде преотстъпвана на организации или асоциации. Фондовете могат да бъдат използвани за разходите на партията или да покриват цената на предизборната кампания (предизборни събрания, транспорт, материали, разходи по ангажиран персонал).

Всяка партия е длъжна да води счетоводство за всички приходи и разходи по определен образец. Всяка партия е длъжна да публикува своите сметки в два вестника. Копие на финансовия отчет и копия от двата вестника, в които той е бил публикуван, трябва да бъдат изпратени на комисия по парламентарен контрол в Министерството на вътрешните работи. Приходите от държавна помощ, годишният членски внос, специалните вноски на членове на партията и на депутатите, даренията на симпатизанти на партията, приходите от недвижими имоти, печалби от търговски дружества, банкови заеми, средствата от подаръци и от събрани фондове трябва да бъдат подробно описани в частта „Приходи“ на отчета. В разходната част на отчета се описват наеми, заплати на персонала, рекламни акции, предизборни разходи.

Според закона от 1996 година политическите партии трябва да прилагат прозрачна система на икономическо управление, в която основните изисквания са:

- да издават квитанция за всяка получена вноска и да записват имената на дарителите на суми превишаващи определен от закона лимит;
- въведен е таван на сумата, която може да бъде внесена от едно частно или юридическо лице;
- одитът по сметките на партиите се извършва от парламентарна комисия, съставена от депутати на различни политически сили и председателствана от председателя на парламента. Одитът се извършва в течение на три месеца след публикуването на отчетите.

#### 4.6. Португалия

Финансирането на политическите партии и на предизборните кампании е регламентирано със закон през 1998 година, с промените, внесени през 2000 година и с Органичния закон от 2001 година. Законите предвиждат два вида източници на партийно финансиране:

а) *собствени, партийни източници* – членски внос, частни дарения, вноски на избраните за депутати партийни членове, приходите от събиране на партийни фондове, приходите от недвижими имоти, заеми, наследства;

б) *обществени субсидии* – държавно финансиране на предизборните кампании и на политическите партии.

Законите определят режим на позволените дарения. Въведен е таван от 30 месечни минимални работни заплати на дарител. Паричните

дарения се извършват с чек на специална партийна банкова сметка. Постъпленията от събирането на фондове за една политическа партия не могат да превишават годишно 1500 месечни минимални работни заплати. Тези постъпления се водят на отчет отделно и се прилагат като анекс към другото счетоводство. Законът предвижда също специални инициативи за събиране на фондове, които включват предлагането на материални блага и услуги, които трябва да бъдат вписвани в отделни сметки.

През 2003 година са забранени анонимните дарения. Политическите партии не могат да получават финансова помощ или заеми от юридически лица или от чуждестранни донори. Партиите не могат да купуват имоти или услуги от юридически или частни лица – национални или чуждестранни – на цени, по-ниски от пазарните. Забранява се индиректното финансиране чрез плащане на разходи от трети страни. Политическите партии могат да теглят заеми от кредитни и финансови институции.

Получилите парламентарно представителство партии или коалиции от партии получават годишна държавна субсидия, равна на 1/225 от месечната минимална работна заплата за получен глас на последните парламентарни избори, след внесена молба до председателя на парламента. При партийни коалиции, субсидията се разпределя на съставлящите я политически партии според броя на избраните от всяка партия депутати. Политическите партии, които не са парламентарно представени, но са получили повече от 50 000 гласа получават държавна субсидия, при условие, че са подали молба до председателя на парламента.

Примери за индиректно държавно финансиране са предвидените фискални облекчения: освобождаване на партиите от корпоративен данък, от пощенски такси, от данъка върху правото на наследство, от общинския данък върху прехвърлянето на недвижими имоти – придобиване на сгради за целите на партийната дейност. Партиите са освободени и от автомобилна такса за колите, купени за партийна дейност и от ДДС при купуване на услуги и блага, предназначени да разпространяват политическо послание.

Тези фискални облекчения се премахват за партия, която не участва в избори, или ако получи по-малко от 50 000 гласа, освен ако партията е получила парламентарно представителство.

Португалските политически партии са длъжни да водят организирано счетоводство, включващо: годишен инвентар на техните недвижими имоти; отделни отчети за приходите и разходите, както и отчети за дълговете и заемите; разделяне на капиталовите операции на кредити и инвестиции.

Банковите извлечения за движението по сметките, извлеченията от кредитни карти и доходите, произтичащи от събрани фондове, трябва да бъдат представени отделно.

Уставите на политическите партии трябва да предвиждат органи за вътрешно наблюдение и контрол по финансовите дела на партиите.

Партиите представят годишните си сметки на Конституционния съд всяка година, не по-късно от 3 май. В срок от шест месеца от датата на получаване, Съдът се произнася по редовността и законността на сметките. Съдът може да изиска официални ревизори, квалифицирани лица от обществените служби или представители на частни одиторски компании, които да подпомогнат контрола върху партийните сметки.

При нарушение на произтичащите от закона задължения и разпоредби, политическите партии подлежат на глоба – минимална от 10 месечни минимални работни заплати и максимална от 400 месечни минимални работни заплати. Премахва се държавната субсидия за партии, които не предадат отчетите си в определения срок, това наказание важи докато не ги предадат. Единствено Конституционният съд има правомощия да налага глоби на партиите.

#### 4.7. Франция

Във Франция законодателството, регламентиращо финансирането на политическите партии е въведено сравнително късно – през 1988 година (Закон за финансовата прозрачност на политическия живот). Законът претърпява множество поправки.

Държавното финансиране е пропорционално на броя парламентарни представители. През 1990 година е приет Законът за ограничаване на разходите по изборните кампании и за изясняване на финансирането на политическите дейности. Законът разделя държавната субсидия на две части:

- първа част: субсидия, пропорционална на гласовете, получени на парламентарните избори (5 процента праг на гласовете във всеки изборителен окръг). Политическата партия трябва да е издигнала кандидатури в най-малко 75 изборителни окръга;
- втората част от субсидията е разпределена пропорционално на броя на депутатите. Условие за отпускане на втората част е партията да отговаря на изискванията по първата част на държавното финансиране. Законът определя тавани за даренията от юридически и от частни лица.

През 1993 година е приет Закон за превенция на корупцията и за прозрачност на икономическия живот и на политическите процедури. Той намалява на 50 изборителните окръзи, в които партията трябва да е представила кандидати на парламентарните избори като изискване за първа част на държавната субсидия.

Поправките, внесени в закона през 1995 година, забраняват дарения и/или финансово участие на юридически лица (с изключение на политически партии) под каквато и да било форма в предизборните кампании.

Законът от 2000 година предвижда да се намали държавната субсидия на една политическа партия или група по част първа, в случай че разликата между представителството на жените и мъжете сред кандидатите, декларирали че принадлежат към съответната група или партия при последното подновяване на парламента надвишава 2%.

Сумата се намалява с процент, отговарящ на 50 на сто от процентната разлика между жени и мъже.

Според закона от 2003 година първата част от държавното финансиране е пропорционална на броя на получените гласове на първия тур на парламентарните избори. Условие за нейното отпускане е партията да е представила кандидати, получили най-малко 1% в 50 избирателни окръга. Втората част от държавната субсидия е пропорционална на броя на депутатите, при условие, че партията отговаря на първата част.

## **5. Финансиране на избирателни кампании**

Нека да разгледаме по-подробно предвидените законови мерки за контрол и санкции при финансирането на предизборни кампании в някои от европейските държави.

### **5.1. Белгия**

Белгийското законодателство предвижда следните мерки за контрол на финансирането на предизборните кампании:

- кандидатите са длъжни да декларират в определен от закона срок своите предизборни разходи и произхода на средствата в предизборните фондове;

Могат да доведат до съдебно разследване, след жалба от частни лица или по нареждане на кралския прокурор, през 120-те дни след провеждане на изборите доказани нарушения на законите, регламентиращи избирателния процес като:

- превишаване на тавана за финансиране на предизборната кампания;
- недеklarиране на финансирането на предизборната кампания в определения от закона срок;
- провеждане на кампания, нарушаваща предвидения от закона регламент.

Предвидените санкции по чл. 181 от Избирателния кодекс са парична глоба и/или лишаване от свобода от 8 дни до един месец.

Нека да отбележим, че гласуването е едновременно право и задължение на белгийските граждани (още с Конституцията от 1893 година). Избирателният кодекс предвижда глоба от 25 до 50 евро за негласувалите веднъж на изборите и от 50 до 125 евро за повторно негласуване. Избирателният кодекс предвижда държавата да изплаща пътните разходи на избирателите, които не живеят на територията на общината, в която са регистрирани за гласуването.

### **5.2. Великобритания**

Според Закона за представителство на народа от 1983 година, кандидатите или техните представители са длъжни да назначават предизборен агент, който извършва всички плащания по време на избирателната кампания. Името и адресът на агента трябва да бъдат декларирани пред специализираната администрация. Самият кандидат също може да изпълнява задълженията на предизборен агент. В този случай той трябва да отговаря на изискванията на регламента за кандидати

и за агенти. Агентът назначава персонала, работещ по кампанията на кандидата. Изискванията са следните:

- за всеки разход, превишаващ 20 лири, трябва да бъде представена фактура;
- приходи като дарения, заеми, депозити и други, целящи да покриват приходите по кампанията, трябва да бъдат плащани на кандидата или на неговия агент;
- кандидатите могат да плащат сами разноски по кампанията си до 600 лири. Плащания, превишаващи 600 лири, се извършват от агента;
- кандидатите представят на Избирателната комисия доклад, съдържащ информация за:
  - получените и приети дарения, превишаващи 200 лири. Нужни са и протоколите по тези дарения. Областните организации, които разполагат със собствено счетоводство, са длъжни да отчетат даренията, идващи от един и същ източник, надвишаващи сумата от 200 лири и чийто сбор превишава сумата от 1000 лири;
  - ковчежникът на партията е длъжен да изработва седмични и тримесечни доклади по време на избирателната кампания за даренията над 5000 лири, както и за даренията от един и същ източник, превишаващи 5000 лири;
  - регламентът за финансиране на отделни кандидати е същият като този за партиите. За разлика от партиите, за отделните кандидати лимитът е 50 лири (200 лири за партиите). Кандидатите нямат право да получават дарения, превишаващи тази сума, нито дарения от страна на дарители, които се считат за недопустими.

Предизборната кампания от последните избори през 2005 година е най-скъпата кампания, провеждана във Великобритания. Според данни на Избирателната комисия, отразяващи разходите на партиите една година преди изборите, Лейбъристката партия е изразходвала 17939617 лири (със 7 милиона лири повече от изборите през 2001 година); Консервативната партия – 17852240 лири (с 5 милиона повече от 2001 година); Либерално-демократическата партия – 4,324,574 лири. Малките партии изразходват по време на кампанията далеч по-незначителни суми: зелените са изразходвали 160224 лири, UKip – 648397 лири. Данните не включват индивидуалните кампании, с които общата сума се увеличава с около 10 милиона лири.

### 5.3. Португалия

Португалското законодателство изисква партиите да имат специална банкова сметка за приходите и разходите по предизборните кампании. Кандидатите, политическите партии и коалициите са длъжни най-късно в навечерието на изборния ден да представят на Националната избирателна комисия отчет за изразходваните суми по предизборната кампания.

За финансиране на предизборната кампания партиите могат да получават финансова помощ от страна на държавата, от частни лица,

както и от събиране на специални партийни фондове.

Законът въвежда таван на даренията от частни лица – те не могат да превишават сумата от 80 месечни минимални работни заплати за страната. Когато сумата превишава една месечна минимална заплата, даренията от частни лица се извършват задължително чрез чек.

Анонимни дарения са позволени, ако не надвишават сумата от 500 месечни минимални работни заплати в една изборителна кампания.

Държавната субсидия на партии, които издигат кандидати на парламентарните, президентски, европейски, регионални и местни избори за разходи по изборителната кампания е в рамките на:

- 10000 месечни минимални заплати за парламентарни и регионални избори; отпуска се на партиите, които са издигнали кандидати за най-малко от 51% от парламентарните мандати и тези, които имат най-малко един избран представител в регионалния парламент;
- 5000 месечни минимални заплати за президентските избори, при условие че партията е представила кандидати едновременно за два общински органа и че има поне един избран или е получила най-малко 2% от гласовете.

Държавните субсидии се разпределят както следва: 20% се разпределят поравно на партиите, отговарящи на посочените условия, а останалите 80% се разпределят пропорционално на постигнатите изборни резултати.

Държавната субсидия за местни избори си разпределя 25% поравно на партиите и 75% според изборните резултати.

Законодателството определя тавана за разходите на политическите партии по изборителни кампании:

- 4 4000 месечни минимални работни заплати за президентските избори; при втори тур максимално допустимата сума се увеличава с още 1200 месечни минимални работни заплати;
  - 28 месечни минимални работни заплати на кандидат на парламентарни избори;
  - 16 месечни минимални работни заплати на кандидат за регионални избори;
  - 144 месечни минимални работни заплати на кандидат за изборите за Европейски парламент.

Даренията за партиите постъпват при финансов пълномощник, който е отговорен и контролира всички суми – постъпления и разходи. Той отговаря за счетоводството по кампанията. Финансовият пълномощник на партията може да посочи местни пълномощници. Списък на националните финансови пълномощници трябва да бъде публикуван в два вестника в период от 30 дни, които следват след изтичане на срока за подаване на кандидатските листи.

Политическите партии са длъжни да представят на Националната комисия по изборите финансов отчет за приходите и разходите.

Комисията налага глоби при констатирани нередности по финансиране на кампанията. В рамките на предвидените от закона



срокове Комисията извършва проверки по своя инициатива, по искане на министерство или по подадена жалба от страна на граждани. Решенията на комисията могат да бъдат обжалвани в Конституционния съд.

#### 5.4. Франция

Характерно за френския случай е, че:

- кандидатите осигуряват сами основната част от финансовите средства за кампанията;
- кандидатите нямат пряк достъп до финансовите средства. За събирането на фонд за предизборна кампания всеки кандидат е длъжен да се обърне към финансов пълномощник – асоциация или частно лице. Единствено такъв орган има право да събира фондове, предназначени за предизборна кампания. Предвидената за целта асоциация се разпуска след провеждане на изборите;
- даренията на юридически лица са забранени;
- законодателството определя таванна разходите по предизборните кампании в окръзите с повече от 9000 жители. Таванът се изчислява пропорционално на броя на жителите. Вземат се предвид и преките разходи на кандидата, разходите на политическата партия, която го подкрепя.

Държавната субсидия за предизборните кампании е дефинирана по следния начин:

- държавата отпуска на кандидатите, получили най-малко 5% от гласовете на първия тур, сума, покриваща до 50% от размера на тавана на разходите в дадения окръг в рамките на действително изразходените средства. По такъв начин, държавната субсидия може да покрие изцяло разходите на кандидата, в случай че последният не е изразходвал повече от 50% от позволената сума. Например, ако таванът е от 30 000 Евро, държавната субсидия може да покрие 15 000 Евро. Разходите на кандидата могат да бъдат покрити изцяло, ако той е похарчил 14 000 Евро.

Във Франция е създаден специален контролен орган – Националната комисия за сметките по предизборни кампании и политическо финансиране. Комисията е независим административен орган, съставен от девет члена, назначени за пет години: трима представители на Държавния съвет, трима на Сметната палата и трима представители на Касационния съд. Основните изискванията са следните:

- частните дарения не могат да превишават сумата от 7500 евро. Всяко дарение над 150 евро трябва да бъде извършено с чек;
- не са позволени дарения и непряка помощ от чужди държави или от чуждестранни юридически лица;
- всеки кандидат изработва финансов отчет за приходите и разходите по кампанията. Отчетът, удостоверява от експерт счетоводител, се подава най-късно до два месеца след изборите на Националната комисия за сметките по предизборни кампании и политическо финансиране. Комисията одобрява или отхвърля отчета;

- Националната комисия за сметките по предизборни кампании и политическо финансиране не контролира счетоводството на политическите партии, тъй като тя не разполага с правомощия да разследва. Комисията публикува сметките и ги представя в годишен отчет. Под контрола на съдия по изборите, комисията се занимава с всички предизборни кампании, освен с президентските избори. Компетенции по последните има Конституционният съвет, който получава сметките по кампаниите на кандидатите;
- предвидените санкции в случай на неодобрен или закъснял отчет са: глоба, анулиране на изборния резултат или лишаване от свобода. Комисията сезира съдия по изборната кампания, който може да поиска оставката на избран кандидат и/или да го обяви за неизбираем за срок от една година;
- спечелилите избори кандидати са длъжни да декларират имотното си състояние в началото и в края на своя мандат. С това се цели да се контролира дали кандидатите не са злоупотребили със заемания от тях пост с цел лично облагодетелстване. Декларациите по имотното състояние се подлагат на проверка от Комисия за прозрачност на политическия живот, която е орган, различен от Националната комисия за сметките по предизборни кампании и политическо финансиране.

## 6. Заключение

Представените примери от законодателните мерки за финансиране на политическите партии, за контрол и превенция на политическата корупция, показват разнообразието на съществуващите европейски практики. Ясно е, че няма единен отговор на въпроса как да бъдат финансирани партиите, така че да се елиминира корупцията. Трудно е да се постигне съвършена законова бариера пред корупционни практики. Цитираните примери показват, че законовите рамки периодично се нуждаят от преразглеждане, модификации и адаптиране. Специалистите по финансиране на политическите партии и борбата с политическата корупция изтъкват, че законовите рамки съдържат слабости и празноти и в крайна сметка позволяват забранени практики.

Случва се новите мерки, изработени вследствие на съществуващ проблем, да са лошо адаптирани или да създават неочаквани пречки. От друга страна, еволюциите в законодателството са съпроводени с еволюции на начините то да бъде заобиколено. Двата основни и преки канала, чрез които парите могат да бъдат използвани, за да влияят на политиката, са даренията за политическите партии и за предизборните кампании. Дори прецизното ограничаване или забраната на определен вид финансови източници не е гаранция, че корупцията ще бъде ограничена. Някои ограничения на финансирането на политическите партии и на предизборните им кампании крият риска да предизвикат обратен ефект, в случай че други източници на финансиране остават без контрол.

Прилагането на законовите разпоредби изисква съществуването

на ефективна, силна и независима власт, разполагаща с достатъчно широки правомощия, за да може да контролира, проверява, анкетира и, в случай на нужда, да инициира наказателни действия при разкрити нарушения от страна на политическите партии. При отсъствие на такава власт, законовите мерки са обречени на неуспех.

### Използвана литература:

Stefano Bartolini and Peter Mair, "Challenges to contemporary political parties", in L. Diamond and R. Gunther (eds), *Political Parties and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2001.

Klaus von Beyme, *Political parties in Western Democracies*, Aldershot, Hants, England: Gower, 1985.

Wilhelm Lehmann, *Statut et financement des partis politiques européens, Document de travail*, Direction générale des Etudes, Série Affaires constitutionnelles du Parlement européen, AFCO 105 Fr, 12- 2003.

Aileen Walker, "The Political Parties Elections and Referendum Bill - Donations Bill 34 of 1999 – 2000", Research Paper 00/2, 7 January 2000, Parliament and Constitution Centre House of Commons.

Max Weber, *Economie et société*, vol. 1, Paris, Plon, 1995.

*Le financement des partis politiques un tour d'horizon international*, Science Po, [www.science-politique.net](http://www.science-politique.net)

*Projet Administration et coût de élections: Partis politiques et candidats*, [www.aceprojet.org](http://www.aceprojet.org)

*Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA.

*Party funding explained*, [www.guardian.co.uk/funding/0,11893,685372,00.html](http://www.guardian.co.uk/funding/0,11893,685372,00.html)

Julian Glover, "Election spending was a record", *The Guardian Independent*, December 1, 2005.

### Първични източници:

Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, Décision No 89-271 DC du 11 janvier 1990, [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1989/89271dc.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1989/89271dc.htm)

Loi No 93 - 122 du 29 janvier 1993; Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, [www.legifrance.gouv.fr/MEEA.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/MEEA.htm)

Loi No 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

Loi No 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

Loi No 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers région-

aux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

Commission des Comptes des Campagnes et des Financements Politiques,  
[www.cncfp.fr](http://www.cncfp.fr)

Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

## Финансиране на политическите партии в Холандия

Беренд Сангърс

### 1. Наследство от миналото

Преди влизането в сила на Закона за държавното финансиране на политическите партии (Wet Subsidiëring Politieke Partijen) от юли 1999 година в Холандия съществува само непряко държавно финансиране на политическите партии. Политическите партии не са признати формално от Конституцията като такива, а законът от 1999 година ги определя като “асоциации, за които има регистрирано означение върху избирателните бюлетини”. Преди това те имат същия статут, както например, футболните клубове. Нежеланието за формално признаване на партиите се дължи на някои исторически особености. В продължение на десетилетия до 70-те години на XX век за холандското общество е характерно разделението на така наречените “стълбове” (zuilen). Партиите представляват политическо изражение на тези стълбове. По това време преобладава схващането, че държавната администрация трябва да стои над стълбовете, доколкото е възможно. Когато стълбовата система започва да се разпада, старите партии вече не могат да разчитат на гарантирана финансова подкрепа от страна на стълбовете, но под влиянието на старата доктрина държавата продължава да дава средства не на самите партии, а на свързани с тях организации.

**Таблица 1: Брой членове на основните политически партии в Холандия<sup>1</sup>**

Членове	Членове		Членове
	1990 г.	1999 г.	2005 г.
ХДП	123 530	86 000	69 000
Партия на труда	91 784	61 600	61 913
Социалистическа партия	15 410	25 052	44 853
НПСД	69 074	51 265	40 157
ДРП	23 062	23 800	26 400
Християнски съюз	21 370	26 771	24 156
Зелени леви	15 900	13 821	21 383
Д-66	9 829	13 391	11 065
ЛПФ <sup>2</sup>			4 000
<b>Общо</b>	<b>369 969</b>	<b>301 700</b>	<b>302 927</b>

Едва когато съотношението между броя на партийните членове и броя на избирателите пада под 3%, партиите започват да получават преки субсидии съгласно споменатия по-горе закон. Данните в Таблица 1 показват, че общият брой на членовете на политическите партии до голяма степен се е стабилизирал през последните 5 години, но при две от

<sup>1</sup> Съкратените названия на партиите са обяснени в Приложение 1.

<sup>2</sup> Листа Пим Фортаун е основана през 2002 година.

големите традиционни партии – Християндемократически съюз (ХДП) и Народна партия за свобода и демокрация (НПСД) – продължава да се наблюдава значително намаляване на членската маса, което почти изцяло се компенсира от нарастващия брой членове на две леви партии – Социалистическата и Зелените леви.

През периода от 70-те години на ХХ век до 1999 година политическите партии в Холандия получават значителни държавни субсидии, но не пряко, а чрез свързани с тях организации. Държавното финансиране се осъществява само на национално ниво и е предназначено за конкретни цели – за изследователски институти, учебни заведения и младежки организации. За да могат партиите да получават такива целеви субсидии, се появява необходимост да се създадат специални фондации. Вследствие на това, редица дейности, които преди се осъществяват в рамките на самите партии, биват прехвърлени на свързаните с тях фондации. Единствените средства, отпускани директно на партиите, са предназначени за покриване на разходите по създаването на радио- и телевизионни клипове, които се излъчват безплатно.

Дори с приемането на закона от 1999 година предизборните кампании са изрично изключени от сферата на държавното финансиране поради две причини: тези кампании много трудно могат да бъдат контролирани, а освен това се смята, че държавата трябва да остане встрани от директната предизборна борба и да се концентрира върху подпомагането на дейностите на политическите партии в периодите между изборите (чрез целеви субсидии). Нещо повече – разходите за предизборни кампании в Холандия са сравнително ниски и кампаниите в страната са едни от най-евтините в света. Ето защо те се финансират предимно чрез допълнителни дарения от редовите партийни членове. Но през 2002 година една поправка на Закона за държавното финансиране на политическите партии в крайна сметка позволява на партиите да ползват държавни субсидии за предизборни цели. В Таблица 2 са дадени разходите за предизборни кампании на политическите партии през 2002 година и през 2003 година, когато на два пъти са проведени парламентарни избори. По-ниските разходи за 2003 година могат да се обяснят с краткия промеждутък между едните и другите избори и намалените ресурси, с които разполагат партиите.

**Таблица 2: Разходи за предизборни кампании на политическите партии през 2002 година и през 2003 година (в евро)**

Политическа партия	2002 г. Общи разходи	2002 г. Рекламни разходи	2003 г. Общи разходи	2003 г. Рекламни разходи
ХДП	1 000 000	500 000	850 000	250 000
Партия на труда	1 500 000	500 000	900 000	220 000
Социалистическа партия	1 000 000	400 000	1 000 000	350 000
НПСД	1 200 000	270 000	850 000	500 000
ДРП	320 000	200 000	332 000	197 000
Християнски съюз	550 000	190 000	350 000	152 000
Зелени леви	900 000	230 000	650 000	200 000
Д-66	550 000	250 000	300 000	200 000
ЛПФ	300 000	238 000	1 400 000	350 000

ДРП	320 000	200 000	332 000	197 000
Християнски съюз	550 000	190 000	350 000	152 000
Зелени леви	900 000	230 000	650 000	200 000
Д-66	550 000	250 000	300 000	200 000
ЛПФ	300 000	238 000	1 400 000	350 000
Общо	7 320 000	2 778 000	6 632 000	2 419 000

## 2. Ситуацията в момента

Сегашното състояние на нещата относно финансирането на политическите партии в Холандия до голяма степен се определя от наследството от миналото. Въпреки че съотношението между броя на партийните членове и броя на избирателите вече е под 3%, членският внос остава основният източник на приходи за партиите. Освен това, поради неокорпоративния модел на вземане на решения в Холандия фирмите сравнително рядко правят дарения. През 2000 година даренията от фирми представляват едва 0,4% от общите приходи на партиите. По-нататък в рамките на анализа са разгледани различните източници на приходи за политическите партии и е дадена информацията относно последните законодателни промени.

### Източници на приходи

Приходите на политическите партии в Холандия през 2000 година възлизат общо на около 28500000 евро. В резултат на нарастването на държавните субсидии през последните години общата сума на приходите също се е увеличила.

В Таблица 3 са дадени приходите на различните политически партии за 2000 година. Данните са взети от годишните финансови отчети на партиите. Партията на труда е на първо място по приходи със 7183109 евро, а приходите на Държавната реформистка партия са едва 969381 евро. Някои партии не са публикували финансовите си отчети за 2004 или 2005 година.

**Таблица 3: Общи приходи на политическите партии през 2000 година и в следващи години (в евро)**

	2000 г.	Следващи години
ХДП	6 234 766	7 314 369 (2003 г.)
Партия на труда	7 183 109	8 721 000 (2004 г.)
Социалистическа партия	3 629 833	6 809 800 (2005)
НПСД	4 900 203	4 967 444 (2005 г.)
ДРП	969 381	няма данни
Християнски съюз	1 537 702	2 124 288 (2005 г.)
Зелени леви	2 371 921	919 502 (2004 г.)
Д-66	1 641 525	1 915 046 (2005 г.)
ЛПФ	–	няма данни
<b>Общо</b>	<b>28 468 452</b>	

В Таблица 4 са дадени приходите на политическите партии за 2000 година по източници. От нея се вижда, че членският внос продължава да формира почти половината от партийните приходи. Само 4,8% от приходите са от дарения, предимно от физически лица (партийни членове и нечленуващи). Даренията от юридически лица представляват едва 0,4% от приходите<sup>3</sup>. Тези проценти се променят от 2005 година

<sup>3</sup> K.G. de Vries, Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen (Den Haag 2002), 7.

насам, след като общият размер на държавните субсидии е увеличен на 15000000 евро. В резултат на това увеличение нараства значението на държавното финансиране като източник на приходи за партиите. Можем да приемем, че значението на останалите източници днес е приблизително същото, каквото е било през 2000 година <sup>4</sup>.

Основаната през 2002 година партия Листа Пим Фортаун предизвика промени във финансирането на политическите партии, въпреки че не съществуват отчети за нейните приходи. Известно е, че тази дясна партия на покойния Пим Фортаун има само 4000 членове, но за предизборната си кампания през 2003 година тя е похарчила цели 1400000 евро. Предполага се, че приходите ѝ се формират предимно от дарения от фирми. Този необичаен за Холандия начин на финансиране накара другите партии да се замислят относно Закона за държавното финансиране на политическите партии от 1999 година и да обсъдят възможностите за промяна на закона в частта му за фирмените дарения.

**Таблица 4: Общи приходи на политическите партии по източници (по данни от 2000 година, в евро)**

Членски внос	13 300 893	46,4%
Субсидии	7 459 076	26,0%
Дял от депутатски заплати	3 589 424	12,5%
Дарения	1 369 422	4,8%
Капитал	953 327	3,3%
Дейности	841 764	2,9%
Недвижими имоти	802 594	2,8%
Други	350 856	1,3%
<b>Общо</b>	<b>28 667 357</b>	<b>100%</b>

### **Членски внос**

Основният източник на приходи за политическите партии в Холандия през 2000 година продължава да бъде членският внос. Почти половината от общия размер на приходите им през въпросната година идва от редовните парични вноски на партийните членове (с изключение на Социалистическата партия). Ако анализът не включваше данни за свързаните с партиите организации, този процент би бил дори още по-висок (около 80% за основните партии). Освен това, за холандските леви партии (по-специално Партията на труда и Зелените леви) е характерно, че избраните и назначени на служба политици предоставят на партийната хазна определена част от служебните си доходи, но правят това доброволно. И други партии изискват от своите политици да правят същото. Днес единствено Социалистическата партия задължава своите депутати да ѝ предоставят целите си заплати (изплатени от държавния бюджет). В замяна на това, парламентаристите от Социалистическата партия получават скромно възнаграждение. През 2000 година Листа

<sup>4</sup> Ако в данните за 2000 година се използва сумата от 15 000 000 евро за държавните субсидии, те биха съставлявали 34,4% от общия размер на приходите на партиите. Тогава общият размер на приходите би бил 43 667 357 евро.



Пим Фортаун още не съществува, но в момента нейните депутати не предоставят никаква част от доходите си на партията.

**Таблица 5: Суми от депутатски заплати, предоставяни на партиите, и дялът на тези суми спрямо общите приходи на всяка партия (по данни от 2000 година, в евро)**

ХДП (29 депутати)	282 785 (по 9 751 евро от депутат)	4,5%
Партия на труда (45 депутати)	886 261 (по 19 695 евро от депутат)	12,3%
Социалистическа партия (5 депутати)	1 729 311 (по 345 862 евро от депутат)	47,6%
НПСД (38 депутати)	0	0,0%
ДРП (3 депутати)	0	0,0%
Християнски съюз (5 депутати)	0	0,0%
Зелени леви (11 депутати)	632 997 (по 57 545 евро от депутат)	26,7%
Д-66 (14 депутати)	35 380 (по 2 527 евро от депутат)	2,2%
<b>Общо</b>	<b>3 589 424</b>	<b>12,5%</b>

### Държавно финансиране

Съгласно член 6 на закона всички партии, представени в която и да е от двете камари на парламента, имат право на държавни субсидии. Всяка партия получава основна субсидия (169 539 евро) плюс допълнителна сума, зависеща от броя на местата, които партията има в парламента (80%) и броя на членовете на партията (20%)<sup>5</sup>. Субсидиите за младежките организации и изследователските институти са целеви, т.е. партиите могат да използват тези субсидии само за посочените цели. Размерът на целевата субсидия за изследователските институти е 119 076 евро. Отделните депутати и парламентарните групи като цяло получават пари от държавата за наемането на служители. За да има право на държавно финансиране, дадена партия трябва да има най-малко 1000 членове. Това условие вероятно е било добавено към закона, за да не се получи така, че малките партии да разчитат изцяло (или почти изцяло) на държавните субсидии. Общата сума на държавното финансиране, предоставено през 1999 година по силата на новия закон, възлиза на около 5 000 000 евро (приблизително 25% повече от преди), а през 2006 година достига близо 15 000 000 евро в резултат от изменението на закона през 2005 година.

По силата на новия закон след 1999 година държавните субсидии се предоставят директно на партиите на национално ниво. Субсидиите запазват своя целеви характер, но към списъка от цели се добавят контактите със сродни партии в чужбина и разпространяването на информация между партийните членове. През 2005 година се добавят и други цели: набиране на нови членове, привличане на нечленуващи в партията хора за партийни дейности, привличане, подбор и съдействие на лица за назначаване на политически длъжности, както и провеждане на предизборни кампании (член 5). В Таблица 6 е даден размерът на държавното финансиране, получено от политическите партии през 2000 година и неговия дял спрямо общите приходи на партиите. И тук,

<sup>5</sup> <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1f/j9vvgh5ihkk7kof/vh1qgq0tyxpg>

както и по-горе, данните не са съвсем нови. Държавното финансиране като процент от общите приходи е значително повече през 2006 година. Освен това, същественото увеличение на броя на членовете на Социалистическата партия и Зелените леви (и намаляването на броя на членовете на ХДП и НПСД) от 1999 година насам неминуемо се е отразило върху посочените стойности. Те са се променили и в резултат на спечелването или загубата на места в парламента през 2002 и 2003 година.

**Таблица 6: Размер на държавното финансиране, получено от политическите партии, и неговият дял спрямо общите приходи на всяка партия (по данни от 2000 година, в евро)**

ХДП (29 места в парламента)	991 464	15,9%
Партия на труда (45 места в парламента)	1 582 544	22,0%
Социалистическа партия(5 места в парламента)	1 326 763	36,6%
НПСД (38 места в парламента)	1 290 710	26,3%
ДРП (3 места в парламента)	331 103	34,2%
Християнски съюз (5 места в парламента)	619 567	40,3%
Зелени леви (11 места в парламента)	580 720	24,5%
Д-66 (14 места в парламента)	564 995	34,4%
<b>Общо</b>	<b>7 287 866</b>	<b>25,6%</b>

### Дарения

Въпреки че в Холандия даренията се приспадат от облагаемия доход, фирмите рядко правят големи дарения. От 60-те години на XX век даренията от корпорации се смятат за непозволени. Освен това, холандският неокорпоративен модел за вземане на решения – така нареченият *poldermodel* – ограничава възможността за дарения. Предприемачите и синдикатите имат пряк достъп до механизмите за вземане на политически решения, затова не е необходимо да дават пари, за да създадат "положителен климат" за своите интереси. През 1999 година консервативно-либералната НПСД се опита да разчупи табуто за спонсориране на политически дейности. Все още не е ясно дали тези усилия ще се увенчат с успех. В Таблица 7 е даден общият размер на даренията за политическите партии през 2000 година. Както вече видяхме от Таблица 4, само 4,8% от общите приходи на партиите през 2000 година са се формирали от дарения, без да се смята членския внос. Едва 0,4% от приходите са дарения от юридически лица, докато делът на даренията от физически лица (партийни членове и нечленуващи) е 4,1%.

**Таблица 7: Общ размер на даренията за политическите партии и техният дял спрямо общите приходи на всяка партия (по данни от 2000 година, в евро)**

ХДП	522 046	8,4%
Партия на труда	240 790	3,4%
Социалистическа партия	57 721	1,6%
НПСД	104 453	2,1%
ДРП	114 090	11,8%
Християнски съюз	179 611	11,7%
Зелени леви	51 568	2,2%
Д-66	84 567	5,2%
<b>Общо</b>	<b>1 354 844</b>	<b>4,8%</b>

След основаването на Листа Пим Фортаун през 2002 година системата на партийното финансиране и фирмените дарения в Холандия се променя. Тази партия, създадена около харизматичната фигура на Пим Фортаун, привлече различни спонсори от бизнес средите. Изказването на Фортаун, че лесно може да намери 1 000 000 евро за кампанията си за парламентарните избори през 2002 година, шокира традиционните политически партии. Макар че тази сума бе достигната едва на следващите избори през 2003 година (след убийството на Фортаун през 2002 година, което подтикна много хора да направят дарения за неговата партия), ЛПФ много бързо се превърна в партията с най-големи разходи за предизборна кампания. ЛПФ така и не разкри произхода на средствата за кампанията си.

### **Разходи**

Разходите на политическите партии и отделните кандидати не са регулирани от закона. Сега действащото законодателство не поставя ограничения за разходите.

### **Деклариране и контрол**

Главно поради факта, че в Холандия разходите за предизборни кампании са ниски, а и доскоро фирмите рядко правят дарения за политически партии, в страната не съществува нормативна уредба относно прозрачността на политическите финанси. Няма законово ограничение за финансовата подкрепа, която физическите и юридическите лица оказват на политическите сили. Същото се отнася и за партийните разходи: няма ограничения върху общия размер или отделните пера на разходите за предизборни кампании и други партийни дейности. Съществува само споразумение между основните партии, че няма да приемат финансова помощ от фирми (по всичко личи, че до този момент те изпълняват това свое задължение доброволно).

Също така, допреди време не съществуваше практиката да се декларират финансите на партиите. От средата на 90-те години на XX век, по предложение на Министерството на вътрешните работи, повечето политически партии възприемат правилото всяко дарение от частна организация, надвишаващо 4 500 евро, да бъде декларирано публично от получателя. В Закона за държавното финансиране на политическите партии (член 18) съществува разпоредба със същото съдържание. Всички големи дарения трябва да се декларират публично в годишните финансови отчети на партиите. Следва да се отбележи, че даренията, направени от една организация в рамките на една година, се приемат за едно дарение. Задължението за деклариране се отнася само за политическите партии от национален мащаб, които са спечелили места в парламента. Законът не поставя изисквания за прозрачност на даренията за регионалните и местните политически партии. Освен това, не съществува правна уредба относно осигуряването на материални придобивки на партиите.

Датата на дарението, неговата сума и името на дарителя трябва да бъдат декларирани публично. Ако дарителят не желае да бъде огласено

името му, трябва да бъде посочена категорията на дарителя (например, фирма, синдикат или нестопанска организация, но законът не фиксира точни категории). В тази доста неясна разпоредба не се споменава нищо за личните дарения, нито за даренията в полза на други организации, свързани с политическите партии. Ето защо в закона остават "вратички". Например, ако дадена фирма направи дарение, надвишаващо 4 500 евро, то трябва да бъде декларирано, но ако дарението е направено от директора на фирмата (като физическо лице), то може да не се включи в списъка с даренията. Освен това, елементът с анонимните дарители (когато дарителят не желае името му да бъде огласено) противоречи на основната идея на закона – идеята за прозрачност.

Законът не определя задължителен подробен формат за финансовите отчети на партиите. Независимо от това, заверените счетоводни баланси на повечето партии и свързаните с тях организации са на разположение на изследователите през последните десетилетия и въз основа на тях може да бъде направен извод, че даренията от "крупни спонсори" (фирми или синдикати) са много малко. За да се гарантира достоверността на финансовите отчети на партиите, законът изисква те да бъдат заверени от експерт-счетоводител. Партиите са длъжни да направят така, че техните счетоводители да съдействат на одитора на Министерството на вътрешните работи, ако Министерството сметне за необходимо да провери работата на даден счетоводител. Не е предвидена конкретна санкция, ако партиите не декларират получените от тях дарения или не окажат съдействие, но в такива случаи отлагането, намаляването или дори спирането на субсидията би било в съответствие със закона. Тъй като законът, който урежда всичко това, е съвсем нов, все още няма съдебна практика по тези въпроси.

Друг елемент на закона е разпоредбата на член 16, че политическа партия, която е осъдена от независим съдия за расистки публикации или дейности, губи за определен период от време правото си на всякакви субсидии по този закон, включително безплатно ефирно време по радиото и телевизията.

### Приложение 1: Политически партии в Холандия

CDA (Christelijk Democratisch Appel)	ХДП – Християндемократически призив
PvdA (Partij van de Arbeid)	Партия на труда
SP (Socialistische Partij)	Социалистическа партия
VVD (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie)	НПСД – Народна партия за свобода и демокрация (либерална партия)
SGP (Staatkundig Gereformeerde Partij)	ДРП – Държавна реформистка партия (консервативна християнска партия)
Christen Unie	Християнски съюз
Groen Links	Зелени леви
D '66 (Democraten '66)	Демократ и '66
LPF (Lijst Pim Fortuyn)	ЛПФ – Листа Пим Фортаун (дясна партия на покойния Пим Фортаун)

## ЗА АВТОРИТЕ

**Доц. д-р Огнян Минчев** е преподавател по Теория на международните отношения в катедра "Теория на политиката" на Софийски университет "Св. Климент Охридски". Изпълнителен директор е на Института за регионални и международни изследвания, специализиран в изследвания на проблемите на международните отношения в Югоизточна Европа. Председател е на Управителния съвет на Асоциация "Прозрачност без граници" – българското представителство на международната организация за борба с корупцията Transparency International.

**Д-р Бойко Великов** е Председател е на Комисията за борба с корупцията към 40-то Народно събрание. В 39-то Народно събрание е председател на Комисията по жалби и петиции на гражданите. Доктор по психология.

**Константин Паликарски** е завършил право в СУ "Св. Климент Охридски". Бил е секретар на Комисията за координация на работата по борба с корупцията към Министерски съвет в периода 2001-2005 година. Работил е в програма "Достъп до информация". Преди това е бил директор на Парламентарния център за европейско право, а също така е отговарял за правната програма на Институт "Отворено общество" - София.

**Ивилина Алексиева** е съветник в политическия кабинет на министъра на държавната политика при бедствия и аварии, член на Централната изборителна комисия, формирана за произвеждане на изборите за 40-то Народно събрание на Република България. Тя е юрист по образование. В периода 2002 – 2005 г. е нещатен сътрудник на Парламентарната комисия по въпросите на гражданското общество. Участвала е в работни групи по изготвяне на Законопроект за политическите партии и Законопроект за Изборителен кодекс. Сътрудничи на неправителствени организации при разработката и реализацията на проекти, свързани с гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно, регионално и национално ниво, лични, политически, икономически и социални права, граждански контрол.

**Проф. Валери Димитров** е председател на Сметната палата на Република България от 2005 година. Той е юрист по образование. Бил е народен представител в 39-то Народно събрание от 2001 до 2005 година.

**Мигел Фернандес** е председател на Отдела за мониторинг на финансирането на политическата дейност към Конституционния съд на Португалия. Работил е като генерален директор на Генерална дирекция „Наследствена собственост“ в Министерство на финансите, финансов мениджър на Swedish Real Estate Group и като преподавател във Висшия институт по икономика на мениджмънта към Техническият университет, Лисабон

**Д-р Луис де Суза** е изследовател в Европейския университет във Флоренция. Има Магистърска степен по международни отношения от Центъра за международни изследвания към Университета в Кеймбридж, Великобритания. Има опит като изследовател в програма "Политология" на Австрийския национален университет, както и като асистент в магистърската програма по политология. Водещ социолог към редица проекти в сферата на противодействие на корупцията.

**Доц. д-р Антоний Гълъбов** е доктор по социология, научен сътрудник към Института по социология, БАН, хоноруван преподавател по "Социология на администрацията" и "Увод в социологията" към департамент Политически науки на Нов български университет, хоноруван асистент по "Анализ на съдържанието" и "Социология на масовите комуникации" в Катедра "Социология", Философски факултет, Софийски Университет "Св. Климент Охридски". Той е консултант на редица неправителствени организации, работещи в сферата на човешките права, етнически и религиозни различия, прозрачност на ниво местна власт, културни индустрии, информация и връзки с обществеността.

**Румяна Бъчварова** е управител на социологическа агенция "Маркет линкс". Притежава дългогодишен практически опит в маркетинговите и медийни проучвания, комуникации, връзки с обществеността и рекламен пазар. През 2001 година става един от създателите на Market & Media LINKS. Позната е като експерт в публичното пространство и с участието си в много международни проекти. Притежава богат опит в консултирането на големи

обществени институции, свързани с комуникации, маркетинг и връзки с обществеността.

**Катрин Уулърд** е програмен директор на програмата "Развитие и корупция" в централата на Transparency International в Берлин. Тя е политолог по образование, преди това е била програмен координатор на дейността на Transparency International за Европа и Централна Азия.

**Катя Христова-Вълчева** е преподавател по политически науки и европейска интеграция към департамент Политически науки на Нов български университет и директор на бакалавърска програма "Политически науки на френски език". От 2001 година е "Жан Моне" лектор по европейска политика. Притежава дългогодишен практически опит по проблемите на политическата корупция като бивш изпълнителен и програмен директор на Асоциация "Прозрачност без граници". Основните насоки на преподавателската и изследователската ѝ работа са в областта на политическите процеси в ЕС, представителство на интереси, административна реформа.

**Ваня Кашукеева-Нушева** е програмен координатор в Асоциация "Прозрачност без граници". Докторант по сравнителна политология в Софийски университет "Св. Климент Охридски". Преди това е работила като съветник в 37-то Народно събрание, а впоследствие и като програмен координатор и административен директор в Института за регионални международни изследвания. Изследователските ѝ интереси са в областта на сравнителния анализ на моделите на политическо взаимодействие в процеса на формиране на изпълнителната власт в европейските страни.

**Д-р Петя Георгиева** е историк по образование. Доктор по политология от Свободния университет в Брюксел. Изследователските ѝ интереси са в областта на сравнителния анализ на партийните системи в европейските страни.

**Беренд Сангърс** е бакалавър по съвременна история и специализант по История на европейския изток в университета Грьонинген, Холандия.



Настоящата публикация е създадена с финансовата подкрепа на Европейския съюз. Тя е резултат от работата на Асоциация "Прозрачност без граници" по проекта "Политическата корупция: предизвикателства и механизми за противодействие". Цялата отговорност за съдържанието носи Асоциация „Прозрачност без граници“. Мненията и позициите, изразени в публикацията по никакъв начин не отразяват позициите на Европейската комисия.

Програма ФАР "Развитие на гражданско общество" 2002 се финансира от Европейския съюз в рамките на Националната програма ФАР. Тя цели да насърчи на местно и национално равнище интеграцията на уязвимите и малцинствени групи в България, антикорупционните практики, опазването на околната среда и защитата на потребителските интереси в унисон с правото на Европейската общност (acquis communautaire).